

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**Facultad de Derecho**



Resolución N° 318-2021-OEFA/TFA-SE: Análisis de los límites de la *prohibición de reforma en peor* en la imposición de medidas preventivas dictadas por el OEFA

Trabajo de suficiencia profesional para optar el título profesional de Abogada

Autor:

***Leonela Marcela Yauri Malpica***

Asesor:

***Jean Pierre Araujo Meloni***

Lima, 2022

## Resumen

El presente trabajo aborda y desarrolla los principales aspectos jurídicos respecto al tratamiento legal de la imposición de *medidas preventivas* – caracterizadas por ser variables- hacia los administrados titulares de actividades económicas en el marco de la función supervisora del OEFA; cuando se evidencie un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, a los recursos naturales o derivados de ellos, a la salud de las personas y para mitigar las causas que generen la degradación o un daño ambiental. En tal sentido, se analizará la aplicación de la prohibición de reforma en peor o *reformatio in peius* en el marco de un procedimiento administrativo de apelación de imposición de medidas preventivas. De esta manera, se demuestra que la *prohibición de reforma en peor* se aplica en el marco del procedimiento administrativo sancionador y no en el marco de la imposición de medidas preventivas reguladas mediante el Reglamento de Supervisión del OEFA. Asimismo, se demostrará que la *prohibición de reforma en peor* transgrede la naturaleza variable de las medidas preventivas al limitar su aplicación, y no permite cumplir la finalidad de la medida preventiva de tutelar el bien jurídico constitucionalmente protegido de mantener un medio ambiente sano, así como la salud de las personas.

**Palabras clave:** medidas preventivas, prohibición de reforma en peor, prohibición de reformatio in peius, medio ambiente, OEFA.

## Índice

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>II.</b>	<b>JUSTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN ESCOGIDA</b>	<b>9</b>
<b>III.</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES</b>	<b>11</b>
	A. Parte Involucrada	
	B. Hechos Relevantes	
	C. Posición de las partes	
<b>IV.</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b>	<b>19</b>
<b>V.</b>	<b>ANÁLISIS SOBRE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b>	<b>21</b>
	<b>A. PROBLEMA PRINCIPAL: ¿Se puede alegar la prohibición de la reforma en peor en los supuestos de impugnación de medidas preventivas dictadas por la autoridad ambiental?</b>	<b>21</b>
	<b>A.1 PRIMER PROBLEMA SECUNDARIO: ¿Cuál es la naturaleza jurídica de las medidas preventivas?</b>	<b>22</b>
	1. ¿Qué normas regulan las medidas preventivas en materia ambiental?	22
	2. ¿Qué interés buscan tutelar las medidas preventivas en materia ambiental?	29
	3. ¿Cuáles son los criterios que OEFA utiliza para justificar la imposición de medidas preventivas en materia ambiental?	34
	<b>A.2 SEGUNDO PROBLEMA SECUNDARIO: ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la prohibición de reforma en peor?</b>	<b>36</b>
	1. ¿Qué normas regulan la prohibición de reforma en peor?	36
	2. ¿Qué interés busca tutelar la prohibición de reforma en peor?	38
	3. ¿Cuál es el criterio que OEFA utiliza para justificar la aplicación de la prohibición de reforma en peor?	39

<b>A.3 TERCER PROBLEMA SECUNDARIO: ¿Cuál es el límite de la aplicación de la prohibición de la reforma en peor en el marco del procedimiento administrativo?</b>	<b>40</b>
1. ¿La aplicación de la prohibición de la reforma en peor se realiza en el marco de un procedimiento administrativo sancionador?	41
2. ¿La aplicación de la prohibición de la reforma en peor es extensiva a todo procedimiento administrativo?	43
<b>VI. POSICIÓN SOBRE LOS PRINCIPALES JURÍDICOS</b>	<b>45</b>
<b>VII. CONCLUSIONES</b>	<b>47</b>
<b>VIII. RECOMENDACIONES</b>	<b>49</b>
<b>IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>49</b>

## I. INTRODUCCIÓN

El Estado peruano reconoce en la Constitución Política de 1993, el derecho a gozar de un ambiente *equilibrado* y *adecuado* para el desarrollo de la vida<sup>1</sup>. Asimismo, promueve el uso *sostenible* de los recursos naturales<sup>2</sup>. En línea con ello, el Tribunal Constitucional explica que el contenido constitucionalmente protegido del referido derecho fundamental, y se sustenta en los siguientes aspectos: i) derecho a gozar del medio ambiente; y ii) el derecho a la preservación del medio ambiente. (Tribunal Constitucional, 2005:13)

Además, en el Art. 67° del mismo texto normativo, se señala que el Estado establece la política nacional del ambiente y fomenta el uso sostenible de los recursos naturales. El mencionado artículo debe interpretarse con los lineamientos de política ambiental fundamentales que orientan la actuación pública y privada en el Perú.

El artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA) reconoce el principio de prevención, el cual consiste en establecer objetivos prioritarios basados en la prevención y vigilancia para prevenir degradación ambiental. No obstante, cuando no sea posible eliminar la causa que genere una afectación a un componente del medio ambiente, se deberán aplicar medidas con el propósito de mitigar, recuperar, restaurar o compensar, de acuerdo con el caso en concreto.<sup>3</sup>

En ese sentido, todo titular que pretenda llevar a cabo un proyecto que suponga desarrollar actividades de hidrocarburos tiene la obligación de contar con certificación ambiental comprendido en un Instrumento de Gestión Ambiental<sup>4</sup> (en adelante, “IGA”) emitido por la autoridad competente. Por lo que, compete a la autoridad fiscalizadora constatar el cumplimiento de las obligaciones ambientales aprobadas en el IGA, incluidos aquellos IGA’s que sean complementarios<sup>5</sup> y toda obligación contenida en la regulación ambiental. Cabe señalar que, la responsabilidad ambiental es inherente al estudio ambiental o al IGA complementario aprobado; por ello, en caso de transferencia, el adquirente se obliga de la misma manera que el titular transferente<sup>6</sup>. (Garamendi, 2021:191)

---

<sup>1</sup> Artículo 2° inciso 22 de la Constitución Política del Perú de 1993

<sup>2</sup> Artículo 67° de la Constitución Política del Perú de 1993.

<sup>3</sup> Artículo VI de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

<sup>4</sup> Art. 13° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la protección ambiental en las actividades de Hidrocarburos

<sup>5</sup> Art. 14° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la protección ambiental en las actividades de Hidrocarburos

<sup>6</sup> Art. 2° del del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la protección ambiental en las actividades de Hidrocarburos

En el marco de lo expuesto, el ordenamiento jurídico peruano permite la aplicación de medidas administrativas para cumplir con su deber de proteger y garantizar el uso sostenible de los recursos naturales. En particular, nos referimos al dictado de medidas administrativas de carácter preventivo dictado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>7</sup> (en adelante, OEFA), en el ejercicio de la función de supervisión de las obligaciones ambientales aplicables a los titulares que desarrollen actividades dentro de sus competencias.

El OEFA es el Ente Rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>8</sup> (en adelante, SINEFA), el cual tiene como finalidad supervisar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados que desarrollen actividades dentro de sus competencias. Asimismo, el OEFA está adscrito al Ministerio del Ambiente (en adelante, MINAM) para desarrollar las funciones de supervisión, fiscalización, evaluación, control y sanción en materia ambiental.

De acuerdo al SINEFA, y al autor Garamendi; las funciones del OEFA han sido categorizadas de la siguiente manera:

- Función evaluadora: comprende la ejecución de acciones de monitoreo y vigilancia.
- Función supervisora directa: acciones destinadas a constatar el cumplimiento de la regulación ambiental; así como el seguimiento del cumplimiento de las mismas (dichas acciones incluyen la facultad de dictar medidas preventivas). Además, se promueve la subsanación voluntaria<sup>9</sup> de los presuntos incumplimientos (bajo condición que sean previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador y no genere riesgo o daños al ambiente o la salud de las personas).
- Función fiscalizadora y sancionadora: investigar la comisión de posibles infracciones administrativas que sean pasibles de una sanción y en caso corresponda, imponer sanciones. (Ello incluye la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas). (Garamendi, 2021: 88)
- Función normativa: emitir normas destinadas a regular el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco de sus competencias y SINEFA y otras de carácter general basadas en constatar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables aplicables a los administrados que se encuentren dentro de su competencia. Asimismo,

---

<sup>7</sup> Mediante Decreto Legislativo N° 1013

<sup>8</sup> Art. 6 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.”

<sup>9</sup> Art. 257° del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, TUO de la LPAG.

se incluye el dictado de normas dirigidas al ejercicio de la función de supervisión aplicables a las EFAs. De igual manera, OEFA tiene competencia para aprobar la tipificación de infracciones administrativas junto a su correspondiente escala de sanciones, determinar los criterios de graduación de sanciones; así como el alcance de las medidas preventivas, cautelares y correctivas.

- Función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA)<sup>10</sup> en los tres niveles de gobierno: facultad para desarrollar acciones de seguimiento y verificación respecto al desempeño de la función de fiscalización de las EFA (a nivel nacional, regional o local). Ello también implica el cumplimiento de procedimientos para la emisión de reportes, informes técnicos e información que demuestre el cumplimiento de las funciones a cargo de las EFA.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo (en adelante, RCD) N° 006-2019-OEFA/CD (en adelante, Reglamento de Supervisión), en concordancia con el literal b) del artículo 11 del SINEFA; la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (en adelante, DSEM) se encuentra facultada para dictar medidas administrativas, incluyendo las medidas preventivas.

Las medidas preventivas tienen como origen la tensión entre el derecho administrativo, la protección y respeto del interés general; y por otro lado, establecer límites y/o restricciones a derechos individuales de los administrados.<sup>11</sup> (Páez y Amparo, 2013:19).

Asimismo, dentro de las características de las medidas preventivas, resalta la variabilidad o modificabilidad de las medidas preventivas siendo justificable en los siguientes supuestos: i) circunstancias y/ situaciones sobrevenidas, ii) condiciones que no pudieron ser advertidas por la autoridad de supervisión al momento de la imposición de la medida y, iii) con la finalidad de brindar mayor protección a los componentes ambientales.

En línea con ello, las medidas preventivas generan la obligación de hacer o no hacer dirigida a los administrados con el propósito de evitar el alto riesgo y/ inminente peligro de ocasionarse un daño grave a componentes ambientales, los recursos naturales e incluso la

---

<sup>10</sup> Definición recogida en la RCD N° 006-2019-OEFA/CD.

salud de las personas. De igual manera, las medidas preventivas tienen como finalidad mitigar las causas que generen daño y/o degradación de componentes ambientales.<sup>12</sup>

El cumplimiento de las medidas preventivas es vital para cumplir su finalidad de prevención de un daño urgente al ambiente; por ello el legislador ha dispuesto que, en caso el administrado no cumpla la ejecución de la medida preventiva dentro del plazo establecido; constituye una infracción administrativa grave, y es pasible de ser sancionado con una multa de hasta cuatro mil (4000) Unidad Impositivas Tributarias (en adelante, UIT)<sup>13</sup>. Aunado a ello, acarrea la imposición de multas coercitivas<sup>14</sup> en caso de incumplimiento de los mandatos contenidos en la medida preventiva.

Por otro lado, el ordenamiento jurídico peruano ha adaptado una figura jurídica que tiene origen en el Derecho Procesal denominado la *prohibición de la reformatio in peius* o *prohibición de reforma en peor*, la cual tiene como objeto impedir que una resolución de un procedimiento administrativo iniciado a instancia de parte agrave la situación del administrado accionante o solicitante, prevaleciendo la seguridad jurídica y su aplicación en los recursos administrativos.

Si aún se mantiene la posición de aplicar la *prohibición de reforma en peor* en todos los procedimientos administrativos, es importante recalcar que, su aplicación tiene límites en el procedimiento administrativo de interposición de medidas preventivas, toda vez que, ya no se basa únicamente en una protección hacia el administrado, sino proteger el bien jurídico constitucionalmente protegido de mantener un medio ambiente sano, así como la salud de las personas.

## II. JUSTIFICACIÓN DE ELECCIÓN DE LA RESOLUCIÓN

La elección de la presente resolución se sustenta en la relevancia académica que implica el estudio de la naturaleza jurídica de las medidas preventivas para evitar un daño inminente sobre la vida, salud y medio ambiente; así como la discusión y cuestionamiento de la aplicación de la prohibición reforma en peor en el marco del procedimiento de imposición de medidas preventivas ante el OEFA.

<sup>12</sup> Conforme al artículo 22-A de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>13</sup> Numeral 40.3 del artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas, aprobado por RCD N° 007-2015-OEFA/CD.

<sup>14</sup> Artículo 35° del Reglamento de Supervisión, aprobado por RCD N° 006-2019-OEFA/CD y en la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Así, en la presente resolución se evidencia cómo la falta de regulación y el casi inexistente desarrollo respecto a la aplicación de la *prohibición de reforma en peor* en el marco de la imposición de medidas preventivas por parte del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA tiene como consecuencia constatar errores conceptuales planteados por los administrados que no son objeto de análisis por la Autoridad Administrativa. La presente resolución es respecto al trámite de apelación de la decisión que impuso medidas preventivas, y no se basa en un procedimiento administrativo sancionador como contextualiza el administrado.

Además, la presente resolución permite discutir respecto a los límites de la aplicación de la *prohibición de reforma en peor* en el marco del procedimiento de imposición de medidas preventivas. Tomando en cuenta que, la prohibición de reforma en peor busca tutelar intereses individuales del administrado, al ser una garantía que establece que las resoluciones que resuelven aquellos medios impugnatorios interpuestos por un administrado no pueden a sanciones más graves y/o colocarlos en una peor situación después de hacer ejercicio al derecho de contradicción. Por otro lado, la imposición de medidas preventivas busca prevenir urgentemente la generación de un daño inminente a la vida, la salud, al medio ambiente; y así garantizar la protección del derecho constitucionalmente protegido de vivir en un medio ambiente equilibrado.

Conforme a lo señalado, ante la falta de desarrollo de conceptos y naturaleza jurídica de ambas figuras jurídicas (las medidas preventivas y la *prohibición de reforma en peor*); la presente resolución permite acrecentar la discusión jurídica acerca de cuáles deben ser los criterios que deben guiar al OEFA para analizar la exclusión de la *prohibición de reforma en peor* en el ámbito de las medidas preventivas, con la finalidad de no solo tutelar el interés individual del administrado que presenta el recurso administrativo; sino también el bien jurídico constitucionalmente protegido de mantener un medio ambiente equilibrado. **Siguiendo dicho razonamiento, la medida preventiva sería considerada una carga - medida y obligación- que debe cumplir el administrado para prevenir de manera urgente daños ambientales que puedan afectar la salud, vida de las personas y especies que se encuentran en el ecosistema; sin que constituya una condición necesaria la existencia de responsabilidad del administrado.**

Finalmente, la resolución bajo análisis permite abordar criterios de aplicación de la *prohibición de reforma en peor* en el marco de los trámites de apelación de la imposición

de medidas preventivas por parte del OEFA, precisamente porque a partir de ella, se evidencia los diversos problemas jurídicos que se producen en sede administrativa ante la falta de regulación y desarrollo conceptual de su aplicación. Así pues, permite determinar hasta qué punto cabe la aplicación de la garantía de *la prohibición de reforma en peor* en el ámbito de medidas preventivas.

### III. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES

#### A. PARTE INVOLUCRADA

PLUSPETROL NORTE S.A. en Liquidación (en adelante, Pluspetrol Norte), siendo la empresa que se encontraba realizando actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote 8<sup>15</sup>, situado en los distritos de Trompeteros, Tigre, Urarinas, Nauta y Parinari en la provincia y departamento de Loreto, en las cuencas de los ríos de Corrientes y Tigre.

#### B. HECHOS RELEVANTES

1. Mediante el Decreto Supremo N° 016-94-EM, de fecha 15 de marzo de 1994, se aprobó el Contrato de Licencia<sup>16</sup> para la explotación de Hidrocarburos del Lote 8<sup>17</sup>, situado en la

---

<sup>15</sup> Pluspetrol celebró el contrato de licencia para la explotación de hidrocarburos en el Lote N° 8 con Perupetro mediante Decreto Supremo N° 030-1996-EM. En diciembre de 2020, Pluspetrol Norte comunicó que se declararía en liquidación. Como consecuencia de ello, Pluspetrol forzó de manera anticipada y unilateral la resolución del Contrato de Licencia del Lote 8, cuyo vencimiento sería en el año 2024.

La declaración de la empresa en liquidación tiene como finalidad liberarse de obligaciones pendientes de cumplimiento de carácter ambiental y la gestión de remediación. Asimismo, impacta negativamente en la producción petrolera, los ingresos por regalías y canon que beneficia a la población.

Con fecha 5 de abril del 2021, Perupetro S.A. solicitó una medida cautelar contra Pluspetrol Norte, con el propósito de mantener la vigencia del contrato y suspender el proceso de liquidación de Pluspetrol Norte mientras se resuelve el arbitraje internacional presentado este 20 de abril del 2021 por Perupetro. El pedido de Perupetro se fundamenta en la prevención de conflictos sociales y ambientales con las comunidades nativas ubicadas en dicha zona, sin mencionar que, la resolución del contrato supone un daño de carácter económico para el Perú. (PERUPETRO, 2021:1)

<sup>16</sup> Al respecto, actualmente dicha forma contractual está regulada y definida en el Art. 10° del TUO de la Ley Orgánica de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 042-2005-EM. El autor Garamendí Durán señala que, el Contrato de Licencia es una forma contractual bajo la cual el contratista está autorizado para explorar y explotar (o sólo la última actividad) hidrocarburos en un área determinada. En virtud de este contrato, Perupetro transfiere la propiedad de la producción al contratista (desde su suscripción) quien, a cambio, pagará una regalía. (Garamendí, 2021:99)

<sup>17</sup> Corresponde a Pluspetrol Norte S.A. asumir los derechos y obligaciones del cedente en razón a la cesión de posición contractual del contrato suscrito en 1994 entre Perupetro y Petroperú respecto a operaciones del Lote 8. Al respecto, se identifican como consecuencias jurídicas sobre el cumplimiento de los IGA; lo siguiente:

i) Pluspetrol Norte es responsable no sólo de las obligaciones ambientales comprendidas en los IGAs aprobados, sino también es responsable de los impactos identificados en el Lote 8. En ese sentido, corresponde el cumplimiento de obligaciones ambientales de remediación y abandono del Lote 8 que comprenda el Plan de Abandono -el cual aún se encuentra en evaluación por el vencimiento del Contrato-.

ii) Con fecha 18 de mayo de 2022, mediante Resolución Directoral N° 097-2022-MINEM/DGAAH, el MINEM desaprobó el "Plan de Abandono presentado por Pluspetrol Norte S.A. En Liquidación y se dispone que en un plazo no mayor de cuarenta (40) días hábiles de notificada la Resolución, deberá presentar nuevamente el Plan de Abandono.

Selva Norte del Perú, el mismo que es suscrito entre Perupetro S.A. (en adelante, Perupetro) y Petroperú S.A. (en adelante, Petroperú).

2. Mediante el Decreto Supremo N° 030-96-EM, de fecha 20 de julio de 1996, se aprueba la cesión total de participación en el Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 8, por parte de Petroperú a favor de Pluspetrol Perú Corporation S.A.
3. Mediante el Decreto Supremo N° 009-2003-EM, de fecha 19 de marzo de 2003, se aprobó la Modificación del Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 8, referida a la escisión parcial de Pluspetrol Perú Corporation S.A. a favor de Pluspetrol Norte S.A.
4. El 18 de diciembre de 2020, se publicó en el diario oficial El Peruano el anuncio de disolución; mediante el cual se comunica que la Junta General de Accionistas de Pluspetrol Norte S.A. celebrada el 15 de diciembre de 2020, decidió la disolución de la sociedad y el inicio del proceso de liquidación, pasando a ser Pluspetrol Norte S.A. en Liquidación.
5. Mediante la Carta GGRL-LEGL-00022-2021, de fecha 7 de enero de 2021, Perupetro indicó a Pluspetrol Norte que es operador del Lote 8 en virtud del Contrato de Licencia antes indicado, por un plazo de 30 años; asimismo, en dicha carta Perupetro indicó a Pluspetrol Norte, que se opone categóricamente a que pueda unilateralmente dar por terminado el Contrato de Licencia el 11 de enero de 2021.
6. Del 16 de enero al 11 de febrero de 2021, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (DSEM) del OEFA realizó una acción de supervisión especial en el Lote 8

---

Por otro lado, la existencia de conflictos sociales en el Lote 8 llegó a máxima complejidad con fecha 30 de agosto de 2021, las instalaciones del Lote 8 fueron tomadas por manifestantes, quienes quemaron vehículos, destruyeron la sala de control, computadoras y dejaron inoperativo el sistema Scada, usado para el control de fugas de petróleo y determina el nivel de hidrocarburo en los tanques.

Como consecuencia de ello, las autoridades sectoriales han señalado la importancia de continuar las operaciones en el Lote 8 con el respaldo de las comunidades implementando proyectos de electrificación rural. En ese sentido, el MINEM se encuentra realizando el diagnóstico social desde el enfoque participativo con los representantes de las federaciones de comunidades en la zona. (Pueblos Indígenas achuar y urarinas a favor de la actividad petrolera en el Lote 8, s/f)

(Supervisión Especial 2021). Los hechos fueron recogidos en el Acta de Supervisión de fecha 11 de febrero de 2021<sup>18</sup> (Acta de Supervisión<sup>19</sup>).

7. Posteriormente, la DSEM realizó un requerimiento de información mediante Carta N° 00366-2021-OEFA/DSEM del 22 de marzo de 2021; Pluspetrol Norte mediante la Carta PPN-EHS-054-2021 del 15 de abril de 2021, contestó el requerimiento.
8. Con fecha 23 de marzo de 2021 y 16 de abril de 2021, mediante Carta N° 00114-2021-OEFA/DSEM-CHID y Carta N° 00142-2021-OEFA/DSEM-CHID, correspondientemente; la DSEM citó al Pluspetrol Norte a reuniones virtuales respecto a los hechos detectados en la Supervisión Especial 2021; sin embargo, no hubo respuesta por parte de Pluspetrol Norte.
9. Con fecha 17 de mayo de 2021, la DSEM emitió la Resolución N° 00083-2021-OEFA/DSEM, y resuelve imponer las siguientes medidas preventivas a Pluspetrol Norte:

**Cuadro N° 1: Detalle de las medidas preventivas ordenadas**

N°	Obligación	Plazo de cumplimiento <sup>20</sup>	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	Recolectar, limpiar y retirar los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos identificados en las cincuenta y nueve (59) áreas detalladas en los Cuadros N° 1, 2 y 3 de la Resolución DSEM.	30 (treinta) días hábiles.	Pluspetrol Norte deberá remitir un informe en un plazo de cinco (5) días hábiles, contado desde el día hábil siguiente de finalizado el plazo de cumplimiento; dicho informe deberá contener las acciones realizadas con la finalidad de demostrar el cumplimiento de la medida preventiva.

<sup>18</sup> En el Acta de Supervisión se consignan 60 zonas, pero una de ellas, no contiene residuos; por lo cual, no fue considerada en la medida preventiva.

<sup>19</sup> Art. 5 del RCD N° 006-2019-OEFA-CD, Reglamento de Supervisión del OEFA. El Acta de Supervisión es un documento que constata los hechos observados en la acción de supervisión de manera objetiva, y se describen los hechos sin incurrir en deducciones o inferencias sobre los mismos.

<sup>20</sup> Los plazos de cumplimiento de las medidas preventivas son contados a partir del día hábil siguiente de notificada la Resolución que dicta las medidas preventivas.

2	Realizar el adecuado almacenamiento, traslado y disposición final de los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos identificados en las cincuenta y nueve (59) áreas detalladas en los Cuadros N° 1, 2 y 3 de la Resolución DSEM.	50 (cincuenta) días hábiles.	Pluspetrol Norte deberá remitir un informe en un plazo de cinco (5) días hábiles, contado desde el día hábil siguiente de finalizado el plazo de cumplimiento; señalando las acciones ejecutadas para cumplir la medida preventiva.
---	--	------------------------------	---

Fuente: Elaboración de DSEM.

10. Con fecha 04 de junio del 2021, Pluspetrol Norte interpuso un recurso de apelación contra la Resolución N° 00083-2021-OEFA/DSEM.

### C. POSICIÓN DE LAS PARTES

#### C.1) FUNDAMENTOS DE LA DSEM

La DSEM ordenó dos medidas preventivas a Pluspetrol Norte, en razón a los siguientes argumentos:

##### I. Primer fundamento

**Se identificaron 59 zonas donde Pluspetrol Norte realizó un manejo inadecuado de los residuos sólidos<sup>21</sup>**, sustentado en registros fotográficos evidenciando que los residuos peligrosos y no peligrosos se encuentran inadecuadamente almacenados o dispuestos sobre el suelo.

##### II. Segundo fundamento

**A la fecha de emisión de la Resolución N° 00083-2021-OEFA/DSEM, Pluspetrol Norte no ha ejecutado actividades de recolección y limpieza de las áreas afectadas** por el inadecuado almacenamiento de los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos generados como consecuencia de las actividades de hidrocarburos en las diferentes zonas verificadas durante la acción de supervisión.

<sup>21</sup> Durante la Supervisión Especial 2021, la DSEM del OEFA identificó 60 (sesenta) zonas de los yacimientos Corrientes, Pavayacu, Valencia y Nueva Esperanza del Lote 8 que cuentan con un inadecuado manejo de los residuos sólidos peligrosos, los mismos que fueron generados como consecuencia de las actividades de explotación de hidrocarburos líquidos por parte de Pluspetrol Norte.

### III. Tercer Fundamento

**Análisis de necesidad de dictar medidas preventivas:** los residuos inadecuadamente almacenados que contienen restos de hidrocarburos generan impactos negativos ya que se evidencia lo siguiente: i) presencia de hidrocarburos en cuerpos hídricos afectando las especies de fauna acuática, mediante asfixia y no intoxicación; ii) presencia de aceites y grasas en las aguas, que podrían causar efectos mortales sobre los pescados; iii) metales pesados en los hidrocarburos como el Plomo que se acumula en los organismos acuáticos y suelo generan efectos en su salud por envenenamiento; e incluso afectar los cultivos y por ende, impactar negativamente en las cadenas alimenticias de los ecosistemas; iv) presencia de hidrocarburos en el suelo sin sistema de contención; v) concentraciones elevadas de hidrocarburos en el sedimentos y en los ecosistemas.

## C.2) FUNDAMENTOS DEL APELANTE

El apelante argumentó su posición en los siguientes fundamentos:

### I. Primer fundamento

**Sobre la cuestión previa: La prohibición de reforma en peor en el marco del procedimiento administrativo sancionador.**

Alega la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 1803-2004-AA/TC del 25 de agosto de 2004, la cual expone en los numerales 25 y 26 que la *prohibición de reforma en peor* constituye una garantía judicial tradicional que, aunque esta se desarrolla en el derecho penal, la misma debe extenderse a los procedimientos administrativos sancionadores y en general en todo procedimiento donde el Estado ejerza su poder de sanción. Asimismo, es el derecho para utilizar un recurso en segunda instancia, sin que ello suponga obtener un aumento de sanción impuesta previamente en primera instancia.

Pluspetrol argumenta que en concordancia con el numeral 247.2 del artículo 247° del TUO de la LPAG, se establece que las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General que regulan el **procedimiento sancionador** se aplican supletoriamente a todos los procedimientos regulados por leyes especiales.

Es así que, Pluspetrol solicita que, en virtud a la normativa y doctrina citada, la autoridad administrativa se pronuncie resolviendo el recurso de apelación y, en el caso de que decida que la DSEM emita un nuevo pronunciamiento, disponga que dicha dirección no imponga medidas administrativas más gravosas que las ordenadas mediante la Resolución de Medidas Preventivas.

## II. Segundo Fundamento

**Configuración de un hecho de fuerza mayor:** Desde el 16 de marzo de 2021, las actividades a nivel nacional se encuentran suspendidas por COVID-19. Si bien, Pluspetrol Norte cuenta con el Plan para la Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19 en el SICOVID aprobado por el Ministerio de Salud desde el 23 de julio de 2020; aún es imposible ejecutar las medidas administrativas porque no cuentan con personal suficiente debido al cumplimiento de las medias de seguridad sanitarias; además, existe riesgo para la salud de los trabajadores, colaboradores y pobladores de las comunidades nativas aledañas al Lote 8, por lo que se mantienen en situación de fuerza mayor. (TFA, 2021:32)

Las comunidades de Belén y Sión, se oponen al proyecto e impiden el ingreso del personal de Pluspetrol Norte a las áreas del Yacimiento de Valencia - Nueva Esperanza.

Existe una imposibilidad material de ejecutarlas, debido a la situación de fuerza mayor que se caracteriza por encontrarse en una situación extraordinaria, irresistible e imprevista. (TFA, 2021:32)

## III. Tercer Fundamento

**Vulneración del principio del debido procedimiento y verdad material al imponer medidas preventivas:** El pronunciamiento de OEFA carece de debida motivación sobre los hechos recabados durante la acción de supervisión, por lo que supone la vulneración del principio de verdad material. Señala que OEFA no ha demostrado las condiciones reguladas para el dictado de una medida preventiva, tales como i) inminente peligro; ii) alto riesgo; iii) mitigar para prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente.

El plazo para el cumplimiento de las medidas preventivas carece de sustento técnico porque OEFA únicamente ha señalado de manera vaga que el contacto de los

hidrocarburos con otros componentes ambientales implica alto riesgo y las lluvias podrían conllevar a una afectación aún más grave.

### C.3) FUNDAMENTOS Y RESOLUCIÓN DEL TFA

Formulado el recurso de apelación, el TFA del OEFA decidió confirmar las medidas preventivas impuestas a Pluspetrol Norte a través de la Resolución N° 00083-2021-OEFA/DSEM; en razón a los siguientes fundamentos:

#### I. Primer Fundamento

Sobre la cuestión previa, de la revisión del recurso de apelación se tiene que el administrado señala que una de las garantías del procedimiento administrativo es la *prohibición de la reforma en peor*; por lo que el administrado solicita que este Tribunal cumpla con la garantía descrita; y, en caso se disponga que la DSEM emita un nuevo pronunciamiento, este último no deberá resultar más gravoso. El TFA señala que dicho argumento hace referencia a un caso de nulidad (de acuerdo al 12° del TUO de la LPAG).

#### II. Segundo Fundamento

**Existe alto riesgo de afectación a los componentes ambientales suelo y agua, sin mencionar que afectaría a las especies:**

- En el caso del almacenamiento inadecuado de suelo impregnado con hidrocarburos en bolsas ubicadas en el Yacimiento Pavayacu, se presenta alto riesgo que el hidrocarburo contenido en las bolsas se filtre por el desgaste o ruptura, lo cual afectaría los componentes ambientales aledaños.

**Cuadro N° 2 : Áreas afectadas en el yacimiento Pavayacu**

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
14	Bolsas de producto químico (residuos peligrosos)		454453	9612035	
12	Almacén Central de Pavayacu. Residuos no segregados. Residuos peligrosos y no peligrosos.	CTR Pavayacu	455019	9625500	

Fuente: elaboración de DSEM.

- Existe alto riesgo que se produzca escurrimiento de los residuos peligrosos almacenados de manera inadecuada, y se afecte a los componentes ambientales aledaños.
- El hidrocarburo y/o sustancias químicas que contienen los bulk drums<sup>22</sup> situado en el Yacimiento Corrientes, puede sobrepasar la capacidad de almacenamiento de los bulks drums debido a las lluvias frecuentes en la zona y/o pueden romperse o deteriorarse por los factores climáticos como la acción de los rayos solares y cambios de temperatura. Como consecuencia de ello, el hidrocarburo puede afectar los componentes ambientales adyacentes y migrar el contaminante hacia cuerpos de agua que desembocan en el río Corrientes.

**Cuadro N° 3: Áreas afectadas en el yacimiento Corrientes**

<sup>22</sup> Un "bulk drum", es un contenedor que se utiliza para almacenar combustibles.

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84 Zona 18L		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
18	1 bulk druk con agua y restos de producto químico.	Plataforma 10X	494118	9578186	

Fuente: Resolución 318-2021-OEFA/TFA-SE

- A menos de 8 km de las zonas donde se verificó el inadecuado almacenamiento de residuos o la disposición sobre el suelo; se encuentran poblaciones cercanas que podrían verse afectadas al entrar en contacto con los residuos.

### III. Tercer Fundamento:

**El acto administrativo que dicta la imposición de medidas preventivas ha sido debidamente motivado**, toda vez que la DSEM cuenta con facultades para dictar medidas preventivas en los siguientes supuestos:

- i. Inminente peligro sobre componentes ambientales, recursos naturales o salud de las personas;
- ii. Alto riesgo de ocasionar un daño a componentes ambientales, recursos naturales o salud de las personas;
- iii. Mitigar las causas que puedan producir o hayan generado un mayor daño al ambiente.

Asimismo, respecto al plazo de ejecución de las medidas preventivas, el TFA señala que el plazo es razonable, toda vez que, para el cumplimiento de la primera medida preventiva que consiste en recolectar, limpiar y retirar los residuos sólidos y líquidos no se requiere realizar obras de gran envergadura, pero como los residuos se encuentran en 3 yacimientos distintos, se otorga un plazo de 30 días hábiles. Por otro lado, la segunda medida preventiva consiste en realizar el almacenamiento, traslado y disposición final de los residuos sólidos y líquidos; lo cual requiere coordinación

logística con un operador de residuos sólidos que esté autorizado; por lo que se otorga un plazo de 50 días hábiles.

#### IV. IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

##### Cuadro N° 4

##### Identificación de los problemas jurídicos contemplados en la Resolución N° 318-2021-OEFA/TFA-SE

<u>Problema Principal</u>	<u>Problemas Secundarios</u>	<u>Preguntas de investigación específicas</u>
¿La imposición de medidas preventivas constituye un límite para aplicar la <i>prohibición de reforma en peor</i> en los administrados?	¿Cuál es la naturaleza jurídica de las medidas preventivas?	¿Qué normas regulan las medidas preventivas en materia ambiental?
		¿Qué interés buscan tutelar las medidas preventivas en materia ambiental?
		¿Cuáles son los criterios que OEFA utiliza para justificar la imposición de medidas preventivas en materia ambiental?
	¿Cuál es la naturaleza jurídica de la <i>prohibición de reforma en peor</i> ?	¿Qué normas regulan la prohibición de reforma en peor?
		¿Qué interés busca tutelar la prohibición de reforma en peor?
		¿Cuál es el criterio que OEFA utiliza para justificar la aplicación de la <i>prohibición de reforma en</i>

		<i>peor</i> en el caso de medidas preventivas?
	¿Cuál es el límite de la aplicación de la <i>prohibición de la reforma en peor</i> en el marco del procedimiento administrativo?	¿La aplicación de la <i>prohibición de la reforma en peor</i> se realiza solamente en el marco de un procedimiento administrativo sancionador?
		¿La aplicación de la <i>prohibición de la reforma en peor</i> se extiende a todo procedimiento administrativo?

Fuente: Elaboración propia

## V. ANÁLISIS Y POSICIÓN SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

### A. PROBLEMA PRINCIPAL: ¿La imposición de medidas preventivas constituye un límite para aplicar la prohibición de reforma en peor en los administrados?

En principio, toda vez que la presente resolución versa sobre el trámite de apelación a la imposición de medidas preventivas interpuestas por el OEFA; resulta necesario abordar, previamente, temas que constituyen presupuestos y conceptos necesarios para analizar límites de la *prohibición de reforma en peor* en la imposición de medidas preventivas dictadas por el OEFA.

En tal sentido, como punto de partida, se definirá y dilucidará previamente la naturaleza jurídica de las medidas preventivas y el bien jurídico que buscan tutelar. Así como, la naturaleza jurídica de la *prohibición de reforma en peor* y el bien jurídico que pretende tutelar; ya que sólo la comprensión de todos los aspectos jurídicos relacionados a ambas figuras jurídicas permitirá emitir un juicio apropiado para establecer criterios que deben guiar la aplicación de la *prohibición de reforma en peor* en el marco de los trámites de apelación de la imposición de medidas preventivas por parte del OEFA.

**A.1 PRIMER PROBLEMA SECUNDARIO: ¿Cuál es la naturaleza jurídica de las medidas preventivas?**

**1. ¿Qué normas regulan las medidas preventivas en materia ambiental?**

Como primer aspecto, a efectos del propósito señalado, es preciso determinar y establecer cuál es el marco normativo que regula la figura de las medidas preventivas interpuestas por el OEFA en el marco de la supervisión.

Al respecto, es importante señalar que, el OEFA como Ente Rector del SINEFA se le ha atribuido funciones que se encuentran diferenciadas en dos Reglamentos, los cuales son el Reglamento de Supervisión y el Sancionador; los cuales son comparados en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 5**

**Cuadro comparativo de las funciones del OEFA**

	<b>Reglamento de Supervisión del OEFA aprobado mediante RCD N° 006-2019-OEFA-CD</b>	<b>Reglamento Sancionador del OEFA aprobado mediante RCD N° 027-2017-OEFA-CD</b>
<b>Objeto</b>	Disposiciones y criterios que regulan el ejercicio de la <b>función de supervisión del OEFA.</b>	Regular el <b>procedimiento administrativo sancionador y el dictado de las medidas cautelares y correctivas</b> en el marco de la <b>función fiscalizadora y sancionadora del OEFA.</b>  Regula el Registro de Actos Administrativos y de Infractores Ambientales
<b>Finalidad</b>	Constatar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables de los titulares de actividades que se encuentren bajo competencia del OEFA y EFA.	Conducir a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de fiscalización

	<p>Promover la subsanación voluntaria de los incumplimientos.</p> <p>Aplicar un enfoque de cumplimiento de obligaciones y normas;, y enfoque de <b>prevención y de gestión del riesgo para garantizar protección ambiental.</b></p>	<p>ambiental a cargo del OEFA, así como la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas para promover la realización de las acciones necesarias para revertir o disminuir los efectos de la conducta infractora.</p>
Definiciones relevantes	<p><b>Medidas preventivas:</b> disposiciones impuestas por la Autoridad de Supervisión hacia un administrado, que contiene una obligación de hacer o no hacer, con el propósito de evitar un inminente peligro o alto riesgo de ocasionarse un daño grave a componentes del medio ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, tiene como objetivo mitigar las causas que originan la degradación o daño en componentes ambientales.</p>	<p>Las <b>sanciones</b> aplicables son: amonestación, multa, u otras establecidas en nuestro ordenamiento jurídico.</p>
Imposición de medidas administrativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mandato de carácter particular<sup>23</sup></li> <li>● Medida preventiva<sup>24</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Medidas cautelares<sup>27</sup></li> <li>● Medidas correctivas<sup>28</sup></li> </ul>

<sup>23</sup> De acuerdo al Art. 25° de la RCD N° 006-2019-OEFA-CD

<sup>24</sup> De acuerdo al Art. 27° de la RCD N° 006-2019-OEFA-CD

<sup>27</sup> De acuerdo al Art. 15° de la RCD N° 027-2017-OEFA-CD

<sup>28</sup> De acuerdo al Art. 18° de la RCD N° 027-2017-OEFA-CD

as	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental<sup>25</sup></li> <li>● Otros mandatos dictados conforme a la Ley del SINEFA<sup>26</sup></li> </ul>	
----	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la actividad de supervisión, es preciso señalar que, su objeto no es la hallar incumplimientos para dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador; sino más bien se caracteriza por informar y educar al administrado en el marco del “procedimiento de supervisión<sup>29</sup>” orientará su conducta a ejecutar acciones que sean necesarias para ajustar su actividad al Derecho. (Huapaya, Sanchez Povich y Alejos, 2018:25)

Esta función de supervisión directiva del OEFA comprende la actividad administrativa de fiscalización reconocida en el TUO de la LPAG. En ese sentido, la referida actividad es desarrollada bajo un enfoque de cumplimiento normativo y de prevención o gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos<sup>30</sup>; basado en la tesis *preventiva* precisamente porque en el Reglamento de Supervisión se señala que, si como resultado de la supervisión, se advierte algún incumplimiento; y el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento previamente a la notificación de resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispone el archivo del expediente de supervisión en dicho extremo<sup>31</sup>.

Teniendo en cuenta lo anteriormente explicado, debemos entender que se prioriza la subsanación de los actos u omisiones que contravienen el ordenamiento, por encima de la aplicación de sanciones; priorizando la educación del administrado y la prevención en la

<sup>25</sup> De acuerdo al Art. 30° de la RCD N° 006-2019-OEFA-CD

<sup>26</sup> De acuerdo al Art. 22° de la RCD N° 006-2019-OEFA-CD, Reglamento de Supervisión del OEFA

<sup>29</sup> De acuerdo a la lectura del Art. 167.2 del TUO de la LPAG, se refiere a los procedimientos administrativos de fiscalización y supervisión.

<sup>30</sup> De acuerdo a la lectura del Art. 239° del TUO de la LPAG

<sup>31</sup> De acuerdo al Art. 20° de la RCD N° 006-2019-OEFA-CD, Reglamento de Supervisión del OEFA

comisión de infracciones y ocurrencia de daños. (Huapaya, Sánchez Povich y Alejos, 2018:25)

Luego de haber comprendido las diferencias entre las funciones del OEFA, es preciso señalar que la interposición de las medidas preventivas por la Autoridad de Supervisión se justifica en el marco del dictado de medidas administrativas de acuerdo con el Art. 22° del Reglamento de Supervisión del OEFA.

Si bien, la imposición de las medidas administrativas puede ser dispuestas en el ejercicio de la función de supervisión (actividad de fiscalización de acuerdo al TUO de la LPAG) del OEFA; ello amerita que se le conceda al administrado plazo razonables para efectuar su cumplimiento, en base a las particularidades del caso concreto, la complejidad de la ejecución de las medidas y la necesidad de garantizar protección ambiental.

En línea con ello, las características de las medidas administrativas, dentro de ellas las medidas preventivas; son las siguientes:

- i) **Es de obligatorio cumplimiento para los administrados y se realiza seguimiento a su cumplimiento mediante la fiscalización** de acuerdo a lo ordenado por la Autoridad de Supervisión.
- ii) La medida administrativa señala el modo y plazo para su ejecución, salvo que se ordene que le corresponde al administrado determinar el modo y plazo para ejecutar el mandato.
- iii) Las medidas administrativas no son excluyentes entre sí, precisamente porque **son dictadas sin perjuicio del procedimiento administrativo sancionador** y son respaldadas mediante el dictado de medidas coercitivas, cuando corresponda.

Dicho esto, es preciso indicar que, en el presente caso, se realizó la imposición de medidas preventivas en el marco de la función supervisora del OEFA, independientemente al inicio de un procedimiento administrativo sancionador. No obstante, resulta relevante analizar lo señalado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA), en la sección de cuestión previa, que señala a letra lo siguiente:

*“De la revisión del recurso de apelación se tiene que **el administrado señala que una de las garantías del procedimiento administrativo es la prohibición de la reforma en peor**, la cual establece que **las resoluciones que resuelven los medios impugnatorios***

**interpuestos por cualquier administrado no pueden dar lugar a sanciones más graves o colocarlos en una peor situación después de hacer ejercicio al derecho de contradicción; por lo que el administrado solicita que este Tribunal cumpla con la garantía descrita; y, en caso se disponga que la DSEM emita un nuevo pronunciamiento, este último no deberá resultar más gravoso.**” (TFA, 2021:8)  
(El énfasis es nuestro)

Lo resaltante de la presente resolución es que, si bien realiza una extensa justificación a la interposición de las medidas preventivas al administrado; no desarrolla en su análisis una respuesta que refute lo alegado por el administrado, respecto a la garantía de la *prohibición de reforma en peor*. En ese sentido, en base a lo señalado por el TFA, procederemos a analizar la interacción entre la naturaleza jurídica de las medidas preventivas y la prohibición de reforma en peor; así como el bien jurídico que buscan tutelar ambas figuras jurídicas.

Por si ello no fuera suficiente, el TFA en el fundamento 18 de la resolución del presente análisis, hace referencia al ejercicio de la potestad sancionadora para hacer efectiva la protección al ambiente mediante la aplicación de medidas. No obstante, lejos de soslayar el error conceptual que no nos encontramos en un procedimiento administrativo sancionador; el TFA señala a letra lo siguiente:

“18. Sobre la base de este fundamento 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 del principio del debido procedimiento<sup>32</sup>”. (citado en TFA 2021: 7)”

(El subrayado es nuestro)

Si bien es cierto, la imposición de medidas de prevención tiene justificación en hacer efectiva la protección al ambiente, el TFA incurre en un error al señalar que ello radica únicamente en la potestad sancionadora, toda vez que, en el presente caso no nos encontramos en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. Al contrario, las medidas preventivas han sido interpuestas independientemente a la responsabilidad administrativa del administrado.

---

<sup>32</sup> Numeral 2 del Art. 248° del TUO de la LPAG, sobre el Principio del debido procedimiento comprendido en los Principios de la potestad sancionadora administrativa

Como primer aspecto, a efectos de cumplir con nuestro propósito de explicar la naturaleza jurídica de las medidas preventivas, debemos determinar y establecer cuál es el marco normativo que regula la referida figura jurídica en materia ambiental. Al respecto, la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011, constituye la norma especial que introduce y regula la imposición de medidas preventivas, y que a la fecha se mantiene vigente.

Así, de conformidad con el Artículo 22-A de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se define a las medidas preventivas de acuerdo a lo siguiente:

*“Las medidas preventivas como aquellas que pueden contener **mandatos de hacer o no hacer**. Se imponen únicamente cuando se evidencia un **inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales** o derivado de ellos, **a la salud de las personas**; así como para **mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental**. (...)”*

(El subrayado es nuestro)

En ese sentido, la imposición de medidas preventivas califica como un acto gravamen porque en ella nacen obligaciones, deberes, cargas o restricciones dirigido a los administrados a quienes les corresponde ejecución de las medidas preventivas, incluso ello puede conllevar a incidir negativamente en la esfera jurídica del administrado. Según García de Enterría y Fernández, los actos de gravamen se definen:

*“Los actos de gravamen pueden definirse como aquellos que restringen el patrimonio jurídico anterior del administrado, imponen una obligación o cargas nuevas, reduciendo, privando o extinguiendo algún derecho o facultad del administrado.”*

(García de Enterría y Fernández, 2006: 614)

Es importante señalar que las medidas preventivas se caracterizan por su variabilidad<sup>33</sup>, puesto que la Autoridad de Supervisión puede variar lo dispuesto en los mandatos de carácter particular, las medidas preventivas, a solicitud de parte o de oficio; siempre y cuando se demuestre alguno de los siguientes supuestos:

“i) *Coyuntura sobrevenidas;*

---

<sup>33</sup> Art. 24° RCD N° 006-2019-OEFA-CD que aprueba el Reglamento de Supervisión del OEFA

- ii) *Coyunturas que no pudieron ser consideradas por la autoridad de supervisión en el momento de su adopción; y,*
- iii) *Para una mayor protección ambiental.*” (OEFA, 2019:14)

Ahora bien, ¿qué importancia tiene la característica de mutabilidad y variabilidad de la medida preventiva? Lo cierto es que, si una medida preventiva deja de ser variable o modificable, no podría cumplir con su principal objetivo que es evitar alto riesgo de producir un daño grave a componentes ambientales, a los recursos naturales y a la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.

Para ejemplificar lo señalado anteriormente, coloquémonos en el hipotético caso que, antes de la ejecución de la medida preventiva, una de las bolsas ubicadas en el Yacimiento Pavayacu, que contienen hidrocarburo, tenga una ruptura; ello significa que nos encontraríamos ante una afectación real de los componentes ambientales aledaños. También podríamos señalar el supuesto que uno de los *bulk drums* sobrepase la capacidad de almacenamiento debido a las lluvias de la zona y genere su ruptura (generado por factores climáticos como los rayos solares).

Dicho esto, del supuesto anterior podemos señalar que, se requiere variar la medida preventiva frente a una circunstancia sobrevenida y requiere mayor protección ambiental, porque nos encontramos ya no sólo ante un caso de almacenamiento inadecuado de suelo impregnado con hidrocarburos, sino estamos frente al contacto directo del hidrocarburo con otros componentes ambientales como el suelo y agua.

En ese sentido, ante la aplicación de la *prohibición de reforma en peor*, la autoridad ambiental no podría variar, modificar o mutar la medida preventiva impuesta a una que implique mayor carga al administrado. Ello demuestra que, la *prohibición de la reforma en peor* limita una de las características de las medidas preventivas, llegando al punto de incluso desnaturalizar dicha figura jurídica porque dejaría de cumplir su rol de mitigar las causas que generan daño ambiental.

Dicho razonamiento nos lleva a señalar que, en el presente caso las condiciones de peligro inminente y alto riesgo pueden ser variables de manera sobrevenida de acuerdo a sus circunstancias, lo cual origina la necesidad variar las medidas preventivas impuestas con la finalidad de mitigar las afectaciones generadas por el inadecuado almacenamiento de residuos peligroso como consecuencia de las actividades de hidrocarburos. De esta manera,

se evitan daños acumulativos o de mayor gravedad que afecten directamente a componentes ambientales y las comunidades nativas aledañas.

## 2. ¿Qué interés buscan tutelar las medidas preventivas en materia ambiental?

En la presente resolución analizada, el TFA desarrolla en el numeral III respecto a la protección constitucional al ambiente; sobre la existencia de niveles de protección al ambiente, ello se sustenta de la siguiente manera:

De acuerdo con el TFA, el primer nivel de protección al ambiente es formal y tiene como finalidad otorgar rango constitucional las disposiciones legales que tutelen bienes ambientales, ello originó la denominada “Constitución Ecológica”<sup>34</sup> reconocida en la Constitución Política del Perú, la cual establece el equilibrio entre las relaciones del individuo, la sociedad y el ambiente. (TFA, 6:2021)

Aunado a ello, el segundo nivel de protección ambiental es material y se sostiene en lo siguiente: i) principio jurídico que irradia a todo el ordenamiento jurídico; ii) derecho fundamental, el cual tiene como contenido esencial el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; el derecho a que dicho ambiente se preserve; y iii) conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y administrados. (TFA, 7:2021)

Precisamente por ello, el marco jurídico en su dimensión como conjunto de obligaciones, le impone a los administrados la obligación de adoptar medidas que tengan como finalidad prevenir, evitar o reparar los daños que puedan devenir del desarrollo de sus actividades económicas; tales medidas están reguladas en el ordenamiento jurídico respecto a la gestión de protección del ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental correspondientes a cada administrado.

De acuerdo a la doctrina, la finalidad de las medidas preventivas consiste en ser un instrumento que tutele el bien jurídico constitucionalmente protegido como el medio ambiente, con la finalidad que la autoridad ambiental actúe en control estricto sobre las actividades que alteren el orden público ecológico y sean una amenaza para los recursos naturales. Asimismo, cuando se ordena una medida preventiva, la autoridad ambiental

---

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33 y 34.

busca disuadir la conducta del administrado, de tal manera que, desarrolle actividades que hagan uso sostenible y responsable del medio ambiente. (Páez y Rodríguez, 2006: 09)

En atención a ello y con la finalidad de explicar el bien jurídico que pretenden tutelar las medidas preventivas; es importante mencionar que, la imposición de medidas preventivas se sustenta no sólo en el orden público ecológico; sino también en los principios de prevención y precaución.

De acuerdo con los autores Saux y Muller, el principio de prevención<sup>35</sup> busca evitar los daños futuros, pero aquellos que sean ciertos y mensurables. Mientras que, por otro lado, el principio de precaución tiene como propósito impedir la creación de riesgos con efectos desconocidos y, por lo tanto, imprevisibles. (Sáux & Muller, 2007:347). Al respecto, el ordenamiento jurídico peruano reconoce al principio de precaución haciendo referencia al principio precautorio.

En el marco de sus funciones, la autoridad ambiental puede interponer medidas administrativas, las cuales son dictadas por la autoridad y sus órganos competentes, buscando proteger el interés público y el medio ambiente. La imposición de dichas medidas administrativas es una obligación ambiental que es objeto de fiscalización; dichas obligaciones deben ser cumplidas dentro del plazo, forma y modo que ha dispuesto la autoridad ambiental. (OEFA, 2016:62)

En el marco de la supervisión, la autoridad ambiental mediante sus órganos competentes puede interponer entre otras medidas, las medidas preventivas, las se ordenan su cumplimiento al administrado, independientemente a la configuración de la infracción que daría inicio a un procedimiento administrativo sancionador por parte de la autoridad ambiental contra el administrado.

Ahora bien, corresponde diferenciar la naturaleza jurídica de las medidas preventivas y otras medidas administrativas, en particular las medidas cautelares, toda vez que, ambas tienen como finalidad evitar y/o prevenir un daño, siendo su diferencia el momento de su imposición y la base legal que respalda a ambas figuras jurídicas corresponde a

---

<sup>35</sup> De acuerdo al Artículo VI de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente  
"Artículo VI.- Del principio de prevención"

Reglamentos distintos. A modo de facilitar su lectura, se presenta el siguiente cuadro comparativo entre las medidas preventivas y las medidas cautelares.

**Cuadro N° 6**

**Cuadro comparativo entre medida preventiva y medida cautelar**

	<b>Medida Preventiva</b>	<b>Medida Cautelares</b>
Base legal	Artículo 27°, 28° 29° de la RCD N° 006-2019-OEFA-CD	Art. 15°, 16° y 17° de la RCD N° 027-2017-OEFA-CD
Alcance	Disposiciones que la autoridad administrativa impone al administrado una obligación de hacer o no hacer	Disposiciones que la autoridad administrativa impone al administrado como una orden <b>ante la detección de la comisión de una presunta infracción.</b>
Finalidad de la medida	<b>Evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.</b>  <b>Mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.</b>	<b>Prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.</b>
Momento de imposición	Dictadas mediante resolución o acta de supervisión <b>debidamente motivada por la Autoridad de Supervisión o por el supervisor.</b>  <b>Antes del procedimiento administrativo sancionador.</b>	<b>Antes o en cualquier etapa del procedimiento administrativo sancionador, la Autoridad puede ordenar medidas cautelares, incluso antes de determinar la responsabilidad del administrado, siempre que se siga el propósito de prevenir daños irreparables al medio</b>

		<b>ambiente</b> , al medio ambiente, la salud de las personas, y se garantice la eficacia de la resolución final.
Características	<b>Variación de la medida administrativa a solicitud de parte o de oficio</b> y únicamente cuando nos encontremos frente a uno de los siguientes supuestos:  i) circunstancias que no pudieron acontecerse, ii) circunstancias que no pudieron ser consideradas por la autoridad de supervisión al momento de su adopción y, iii) para una mayor protección ambiental.	La medida cautelar puede variarse, dejar sin efecto, de oficio o a pedido de parte, En cualquier etapa del procedimiento, cuando se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: i) circunstancias sobrevinientes; ii) situaciones que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción. La decisión de la autoridad debe ser debidamente motivada.  Cabe señalar que, cuando haya vencido el plazo para su cumplimiento, no será posible variar la medida cautelar. <sup>36</sup> .

Fuente: Elaboración propia

Si bien, las medidas preventivas pueden ser similares a las medidas cautelares y correctivas; lo cierto es que tienen una naturaleza jurídica distinta, y se destacan las siguientes características de las medidas preventivas:

- Las medidas preventivas se aplican en el marco del Reglamento de Supervisión del OEFA.
- La medida preventiva es una carga para el administrado que es aplicada independientemente a la configuración de una infracción administrativa.

<sup>36</sup> Art. 17.2 de la RCD N° 027-2017-OEFA-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA

- La finalidad de la medida preventiva es evitar un inminente peligro de producir un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. De modo que, las medidas preventivas están orientadas a **mitigar** las causas que generan la degradación o daño ambiental.

Mientras que, por otro lado, las medidas cautelares<sup>37</sup> son dictadas por la autoridad ambiental competente, dicha decisión debe ser debidamente motivada con elementos de juicio suficientes. Cabe señalar que, las medidas cautelares reconocidas en la LGA u otra disposición legal pueden ser impuestas de manera provisional y bajo su responsabilidad, si es que sin su adopción se ocasionarían daños ambientales irreparables o si se pone en peligro la eficiencia de la resolución a emitir. (Andaluz, 2016:859).

A diferencia de la imposición de la medida preventiva, la autoridad decisoria debe fundamentar el dictado de la medida cautelar, en base a los siguientes requisitos copulativos<sup>38</sup>:

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

Ahora bien, la medida cautelar puede ser dictada al igual que la medida preventiva, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador; pero con una salvedad importante, y es que, si no se ha iniciado el procedimiento administrativo sancionador en el plazo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación de la medida cautelar; corresponde la extinción de la medida cautelar<sup>39</sup>.

Al igual que las medidas preventivas, la principal característica de las medidas cautelares es su variabilidad y modificabilidad durante el desarrollo del procedimiento, de oficio o instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción.

Luego de haber quedado en claro las diferencias y también similitudes de las dos figuras jurídicas, es preciso analizar cuáles son los criterios que el OEFA utiliza en su razonamiento para justificar la imposición de medidas preventivas en materia ambiental.

---

<sup>37</sup> Artículo 137 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.- De las medidas cautelares

<sup>38</sup> Artículo 15.3 de la RCD N° 027-2017-OEFA-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA

<sup>39</sup> Artículo 15.5° de la RCD N° 027-2017-OEFA-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA

### 3. ¿Cuáles son los criterios que OEFA utiliza para justificar la imposición de medidas preventivas en materia ambiental?

Para la imposición de medidas preventivas<sup>40</sup>, la autoridad ambiental utiliza los siguientes criterios, los cuales son aplicados a cada caso en concreto y bajo circunstancias particulares; cuando se demuestre que nos encontramos en alguno de los siguientes supuestos:

- **Inminente peligro:** circunstancia de riesgo o daño al medio ambiente, siendo altamente probable en un periodo de tiempo corto.
- **Alto riesgo:** es probable que ocurran impactos ambientales y afectar de manera negativa al medio ambiente y a las personas.
- **Mitigación:** resulta necesario ejecutar acciones con el propósito de evitar daños acumulativos más graves sobre el medio ambiente.

En línea con ello, de acuerdo con las competencias de la autoridad ambiental y en el marco del Reglamento de Supervisión, la autoridad ambiental puede dictar las siguientes medidas preventivas<sup>41</sup>:

- a. Clausura de la unidad, local, establecimiento donde se realizó la conducta presuntamente infractora (puede ser temporal, parcial o de manera total).
- b. Paralización de actividades o componentes que fueron objeto de la fiscalización (puede ser temporal, parcial o de manera total).
- c. Decomiso temporal, depositar o inmovilizar bienes, objetos, mercancías, maquinaria, instrumentos o sustancias.
- d. Destruir equipos, materiales, instalaciones y residuos peligrosos.
- e. Instalar, construir, operar, implementar equipos o componentes.
- f. Cualquier otro mandato con el propósito de cumplir los objetivos de la prevención.

Ahora bien, respecto al procedimiento de aplicación de medidas preventivas seguido por el la autoridad ambiental en el marco de sus funciones<sup>42</sup>, las medidas preventivas son dictadas mediante resolución o acta de supervisión cumpliendo con exponer la motivación, señalar las acciones que el administrado debe ejecutar con la finalidad revertir la situación

---

<sup>40</sup> Art. 27° de la RCD N° 006-2019-OEFA-CD, Reglamento de Supervisión del OEFA

<sup>41</sup> Art. 28° de la RCD N° 006-2019-OEFA-CD, Reglamento de Supervisión del OEFA

<sup>42</sup> Art. 29 de la RCD N° 006-2019-OEFA-CD, Reglamento de Supervisión del OEFA

de inminente peligro; o ejecutar acciones orientadas a mitigar el daño que puede generarse en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

A continuación, se realiza la notificación de la medida preventiva, con lo cual esta se vuelve exigible en los términos fijados en la resolución. En caso el administrado no ejecute la medida preventiva, el supervisor realizará su ejecución, por sí o a través de terceros, a costa del administrado.

Es importante mencionar que, posteriormente a la diligencia de ejecución del cumplimiento de la medida preventiva; el supervisor encargado levantará un Acta de Ejecución que cumpla con los siguientes requisitos: (i) identifique al supervisor designado y personas que realizaron la diligencia; (ii) fecha, lugar y hora de la diligencia; (iii) señalar los bienes que están dentro del alcance de la medida administrativa; (iv) describir de manera detallada las acciones realizadas con el propósito de cumplir la medida administrativa; y, (v) observaciones.

De todo lo expuesto, es preciso señalar que, la medida preventiva es un acto de gravamen para el administrado, por lo que, en concordancia con el artículo 172 del TUO de la LPAG, se debería dictar sólo cuando se ha dispuesto un plazo perentorio no menor de 5 días hábiles para presentar sus descargos y pruebas que sustenten sus alegatos.

Ahora bien, de acuerdo con los autores Macassi y Salazar, la imposición de medidas preventivas por parte del OEFA tiene un nivel de discrecionalidad, lo cual puede dar lugar a decisiones arbitrarias, y por tanto irracionales, sea en contra del ambiente o del administrado. (Macassi y Salazar, 2019:156)

Ello nos lleva a señalar que, a la fecha no existen directrices, metodología, ni guía que sea utilizado por el OEFA para aplicar un determinado razonamiento en la imposición de medidas preventivas que permita en los administrados esperar cierto nivel de predictibilidad.

Habiendo analizado la figura jurídica de la medida preventiva, es preciso realizar un análisis respecto a la *prohibición de reforma en peor*. Ante ello, surge la siguiente pregunta: ¿puede el OEFA imponer una medida preventiva que sea más gravosa para el administrado con la finalidad de garantizar protección ambiental? En el análisis del presente caso, el administrado alega la aplicación de la *prohibición de reforma en peor* en

su recurso de apelación de imposición de medida preventiva; y a continuación analizaremos la pertinencia de aplicación de dicha figura jurídica en la apelación de medidas preventivas.

## **A.2 SEGUNDO PROBLEMA SECUNDARIO: ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la prohibición de reforma en peor?**

### **1. ¿Qué normas regulan la *prohibición de reforma en peor*?**

Como primer aspecto, a efectos del propósito señalado, debemos determinar no sólo el marco normativo que regula la figura jurídica de la prohibición legal de *reformatio in peius*; sino también sus orígenes.

La *prohibición de reforma en peor* nace en el derecho procesal; pero también ha sido constitucionalizada por el Tribunal Constitucional. De acuerdo a lo expuesto en la sentencia recaída en el Expediente N° 1918-2002-HC/TC, que señala que es una garantía implícita en el ordenamiento jurídico que comprende el debido proceso judicial. (Tribunal Constitucional 2002:10)

En concordancia con el Tribunal Constitucional, *la prohibición de la reforma en peor* es una figura jurídica que mantiene sus orígenes en el proceso judicial, precisamente porque ha sido concebida como una garantía sustentada en su naturaleza protectora hacia todo sujeto de derecho que ejerce su derecho de contradicción en el marco del proceso.

Siguiendo el mismo razonamiento, concordamos con Morón al afirmar que *la prohibición de reforma en peor* tiene como propósito proteger el ejercicio del derecho de recurrir la decisión en una segunda instancia; ello no implica que dicho ejercicio suponga un riesgo mayor al aumento de la sanción impuesta en primera instancia. (Morón, 2019:19)

Ahora bien, el ordenamiento jurídico peruano en el ámbito administrativo ha reconocido a *la prohibición de reforma en peor* en el Art. 258.3° del TUO de la LPAG, que “*cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado*”<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Art. 258° del TUO de la LPAG

Es importante hacer hincapié en lo señalado expresamente en el TUO de la LPAG respecto a la aplicación de *la prohibición de reforma en peor* en el ámbito administrativo, toda vez que, condiciona su aplicación a únicamente prohibir determinar la imposición de una “**sanción**” más grave para el sancionado. Es decir, enmarca la aplicación de la *prohibición de reforma en peor* de manera restrictiva en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Por otro lado, es preciso señalar que, en el marco de un procedimiento de apelación de imposición de una medida preventiva como es el caso de la presente resolución; amerita tener en cuenta el Art. 198.2<sup>o44</sup> del TUO de la LPAG, el cual señala que aquellos procedimientos iniciados por iniciativa de parte, la decisión de la autoridad debe ser congruente con las peticiones formuladas por el interesado; **sin que ello signifique agravar su situación inicial. Sin perjuicio de ello, la administración puede ejercer su potestad de iniciar de oficio un nuevo procedimiento, en caso proceda.** (TUO de la LPAG 2019:58)

Es decir, el procedimiento de apelación de imposición de una medida preventiva no es concebible como un procedimiento al cual le sea aplicable la prohibición de reforma en peor; precisamente porque la naturaleza jurídica de este primero se basa en que el interesado inicie el procedimiento a petición de parte; sin que ello implique una oportunidad para agravar su situación inicial. Asimismo, este procedimiento se caracteriza en que la autoridad debe resolver de manera congruente con las peticiones del interesado; e incluso puede iniciar un nuevo procedimiento administrativo en caso identifique un vicio en el acto administrativo que apela el interesado.

En línea con ello, concordamos con Juan Carlos Morón al señalar que, para la configuración de la *prohibición a la reforma en peor*, **resulta necesario una sanción administrativa como acto gravamen y por otro lado, que el efecto de la decisión revisora perjudique al recurrente en relación con el contenido de la resolución impugnada**, un ejemplo de ello es agravando la cantidad de la sanción, modificando la sanción a una más grave, etc. (Morón, 2019:19)

---

<sup>44</sup> Art. 198° del TUO de la LPAG

198.2 En los procedimientos iniciados a petición del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de iniciar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

Ahora bien, ¿la medida preventiva es una sanción que configura el supuesto de aplicación de la prohibición de reforma en peor? Tomando en cuenta lo explicado previamente sobre la naturaleza jurídica de la medida preventiva y partiendo de la premisa que, la sanción se basa en una valoración negativa previamente tipificada en el ordenamiento jurídico y es consecuencia de la acción punitiva o de castigo ejercido por la autoridad administrativa.

En ese sentido, según autores como Gamero y Fernández, las sanciones administrativas conforman las resoluciones de gravamen, es decir, restringen la esfera jurídica de los administrados. Al igual que en el Derecho Penal, las sanciones tienen como finalidad privar, restringir o suspender derechos del administrado que comete la infracción. (Gamero, 2016: 905)

Como hemos podido advertir, el marco legal no reconoce un símil de medida preventiva y sanción que configure la aplicación de la prohibición en peor en el marco de un procedimiento administrativo de apelación de medida preventiva. Por si ello no fuera suficiente, es evidente que la prohibición de reforma en peor es una garantía que tiene como propósito proteger el ejercicio del derecho de los administrados a impugnar la decisión en una segunda instancia, sin que ello suponga un riesgo de agravar su situación inicial mediante la imposición de una sanción más gravosa.

## 2. ¿Qué interés busca tutelar la prohibición de reforma en peor?

La aplicación de la *prohibición de reforma en peor* no permite que se dé el supuesto que el recurrente que haya impugnado una sanción reciba una sanción mayor a aquella que cuestionó inicialmente. En ese sentido, tiene como finalidad la protección del interés particular o individual del administrado que voluntariamente recurre a un mecanismo de impugnación ante el órgano superior en sede administrativa.

En línea con ello, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 1803-2004-AA, señala que la prohibición de reforma en peor se caracteriza por **proyectar sus efectos en el procedimiento administrativo sancionador y, en general, en todo procedimiento donde el Estado ejerza su poder de sanción**; en donde existan mecanismos de impugnación mediante recursos. (Tribunal Constitucional, 2004: 6)

De esta manera, la *prohibición de reforma en peor* es una garantía mediante el cual se busca tutelar o proteger a los administrados, siendo una figura jurídica que tiene sus fundamentos en el derecho procesal y que su principal propósito se ejerce en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. Ahora bien, analizaremos los criterios que utiliza el OEFA para justificar la aplicación de la *prohibición de reforma en peor*.

**3. ¿Cuál es el criterio que OEFA utiliza para justificar la aplicación de la *prohibición de reforma en peor*?**

En otras oportunidades, el OEFA ha demostrado que la aplicación de la *prohibición de reforma en peor* se realiza en los procedimientos administrativos sancionadores contra administrados que desarrollan la actividad de explotación de hidrocarburos, tal y como lo señala en el numeral 80 de la Resolución N° 130-2021-OEFA/TFA-SE, admitiendo que es una garantía que tiene todo administrado que proyecta efectos en el procedimiento administrativo sancionador y, en general, en todo procedimiento donde el Estado ejerza su poder de sanción y exista un sistema de impugnación. (Tribunal Constitucional citado por TFA, 2021:31)

En el caso comprendido en la Resolución N° 130-2021-OEFA/TFA-SE, el TFA decidió revocar la resolución en el extremo de los fundamentos del cálculo de la multa realizada por la primera instancia; multa que, bajo la *prohibición de reforma en peor*, corresponde mantener el monto de la sanción impuesta al administrado.

Ello demuestra que, si bien el TFA aplica la *prohibición de reforma en peor* en el marco del procedimiento administrativo sancionador; se observa que en la Resolución que es objeto de análisis del presente informe jurídico, el TFA no se pronunció respecto al error conceptual que el administrado incurrió al alegar la aplicación de la *prohibición de reforma en peor* en el marco de una apelación de imposición de medida preventiva.

Por otro lado, el TFA en la Resolución N° 015-2019-OEFA/TFA-SE sostiene la postura que el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, ante la declaración de caducidad administrativa no transgrede la *prohibición de la reforma en peor*. Siendo que, “la apertura de un nuevo expediente como consecuencia de la facultad normativa prevista en el artículo 259° del TUO de la LPAG no vulnera la garantía constitucional de la *prohibición de la reforma en peor*, pues la autoridad administrativa actúa en pleno uso de sus facultades

basándose en la constatación de incumplimientos de obligaciones ambientales por parte del administrado” (TFA, 2019: 63)

La mencionada resolución del TFA evidencia nuevamente la aplicación de la *prohibición de reforma peor* en el marco del procedimiento administrativo sancionador, excluyendo la posibilidad de aplicar la referida figura jurídica en procedimientos de apelación de imposición de medidas preventivas. Por si ello no fuera suficiente, el criterio utilizado por el TFA permite señalar que la *prohibición de reforma en peor* no supone un límite para que la autoridad ambiental realice sus funciones basado en la constatación de incumplimientos de obligaciones ambientales.

### **A.3 TERCER PROBLEMA SECUNDARIO: ¿Cuál es el límite de la aplicación de la prohibición de la *reforma en peor* en el marco del procedimiento administrativo?**

De lo expuesto hasta aquí, se evidencia que la *prohibición de reforma en peor* es una garantía constitucional que todo sujeto de derecho posee en el marco del ordenamiento jurídico peruano, tanto en el marco del proceso judicial, como en el ámbito administrativo; concretamente en el marco del procedimiento administrativo sancionador. Ahora bien, corresponde analizar los límites de su aplicación en el marco de la imposición de las medidas preventivas.

Para responder a la pregunta que subyace al presente problema jurídico, es preciso reconocer el deber de protección de los derechos fundamentales y bienes constitucionales que todo órgano estatal debe procurar, siendo su prioridad en el marco de sus funciones la máxima protección de los derechos fundamentales.

Siendo así importante mencionar la sentencia que comprende el Expediente N° 0858-2003-AA/TC, en la cual el Tribunal Constitucional señala que el “**deber especial de protección**” contiene la obligación que es aplicable como regla general a todos los órganos del Estado y no cabe excepciones. Dicho derecho ha sido reconocido en la Constitución en el derecho a la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; así como su deber primordial del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. (Tribunal Constitucional, 2003:3)

La relevancia de la referida sentencia radica en la constitucionalización del “deber especial de protección” ello con la finalidad que todos los órganos del Estado ejerzan sus funciones orientado a proteger los derechos fundamentales, ya sea cuando estos hayan sido puestos en peligro por actos de particulares, cuando sean lesionados por la actuación de otros Estados

Dicho esto, corresponde al OEFA garantizar el adecuado disfrute, ejercicio y protección de bienes jurídicos constitucionales, como el derecho fundamental a vivir en un medio ambiente equilibrado. En ese sentido, la obligación de las autoridades administrativas es evitar que se lesione, o en caso que se haya producido un daño; se remedie el daño ocasionado al bien jurídico constitucional. (OEFA, 2016:20)

En ese sentido, para responder a la interrogante de ¿cuál es el límite de la aplicación de la prohibición de la reforma en peor en el marco de una apelación de interposición de medida preventiva? Es preciso primero preguntarnos, ¿cuál es el límite de la aplicación de la *prohibición de la reforma en peor* en el marco de un procedimiento administrativo? lo cual será abordado en los siguientes párrafos.

#### **1. ¿La prohibición de la reforma en peor solo aplica en el marco de un procedimiento administrativo sancionador?**

En base a lo expuesto previamente respecto a la *prohibición de reforma en peor* y su objetivo de impedir que una resolución de un procedimiento administrativo iniciado a instancia de parte agrave la situación del solicitante, prevaleciendo la seguridad jurídica y su aplicación en los recursos administrativos.

En concordancia con la autora Salamero, el *principio de non reformatio in peius* se conecta así a su vez con el principio de inmutabilidad de las resoluciones judiciales, recordando que sus orígenes son procesales. (Salamero, 2011:238)

Para sustentar nuestra postura que fundamenta la aplicación de la prohibición de la reforma en peor en el marco de un procedimiento administrativo sancionador y no en el trámite de una apelación de imposición de medida preventiva por parte del OEFA, es necesario remitirnos a los criterios que han sido utilizados por otros Tribunales Administrativos, como es el caso del Consejo Directivo de OSITRAN y el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería (TASTEM) del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN).

Como primer ejemplo, exponemos la RCD N° 007-2008-CD-OSITRAN, mediante la cual OSITRAN resuelve un recurso de reconsideración, en el cual el procedimiento administrativo constitutivo es un procedimiento para la emisión del mandato de acceso, dicho procedimiento fue iniciado a solicitud de los usuarios (las aerolíneas). **Ahora bien, el usuario alega la aplicación de la reforma en peor; ante ello, el Consejo Directivo señala que dicha garantía no es aplicable de manera extensa a todas las actuaciones de la Administración Pública; sino únicamente a los procedimientos administrativos sancionadores.**

La resolución del Consejo Directivo de OSITRAN sustenta su argumento en el Art. 237 de la Ley N° 27444, que corresponde al Art. 258° del TUO de la LPAG vigente, el cual señala que cuando un administrado infringe una obligación que es sancionable, y realice la impugnación de la resolución que lo sanciona; dicha resolución no podrá imponer sanciones más gravosas para el sancionado.

En adición a ello, el Consejo Directivo de OSITRAN, en el numeral 142 advierte de manera enfática la necesidad de no aplicar la *prohibición de reforma en peor* en otros procedimientos administrativos de iniciativa de parte, por ejemplo, un procedimiento que establece el precio o tarifa por un bien o servicio que está regulado; precisamente porque establecer un cargo o monto de acceso no puede ser considerado como naturaleza de sanción. (Consejo Directivo de OSITRAN, 2008:35)

Por si ello no fuera suficiente, el Consejo Directivo de OSITRAN señala que la *prohibición de reforma en peor* se aplica únicamente al procedimiento administrativo sancionador, ya que su naturaleza jurídica se basa en estricto en el marco de una sanción; señalando que esta figura jurídica no puede extrapolarse de manera indiscriminada a toda actuación de la Administración Pública, especialmente en procedimientos donde la relación “administración” – “administrado” no es unívoca, como sucede en el procedimiento administrativo sancionador. (OSITRAN, 2009:35)

De igual manera, el TASTEM del OSINERGMIN señala en la Resolución N° 215-2019-OS-TASTEM, que cuando un administrado realice una impugnación a un acto administrativo que impone una sanción, no es posible imponer una sanción más grave. (TASTEM, 2019:12). Es decir, el TASTEM aplica la prohibición de reforma en peor el marco de los procedimientos administrativos donde cabe la imposición de sanciones

determinables por la autoridad decisoria; pero no generaliza su aplicación a otros procedimientos administrativos de iniciativa de parte.

A partir de lo advertido por el TASTEM, es preciso señalar que, a diferencia del OEFA, el TASTEM desarrolló como criterio resolutivo la *prohibición de la reforma en peor* en el procedimiento administrativo sancionador con la finalidad de uniformizar sus decisiones; dicho criterio se encuentra comprendido en el Compendio de Lineamientos Resolutivos aprobado por Resolución de Sala Plena N° 001-2018-OS/STOR-TASTEM publicado con fecha 02 de enero de 2019.

Nuestra postura concuerda con el criterio que el Consejo Directivo de OSITRAN y el TASTEM del OSINERGMIN. Aunado a ello, nuestra postura no sólo es respaldada por Tribunales administrativos, sino también por el Tribunal Constitucional, toda vez que, mediante sentencia recaída en el Expediente N° 1803-2004-AA previamente citada, mediante la cual se reconoce que la *prohibición de la reforma en peor* es una garantía que tiene efectos en el procedimiento sancionador y en general, en todo procedimiento donde el Estado ejerce su poder de sanción. (Tribunal Constitucional, 2004:7)

Del análisis efectuado, podemos concluir que la *prohibición de reforma en peor* se aplica únicamente al proceso judicial (siendo una figura jurídica que nació en el derecho procesal) y al procedimiento administrativo sancionador, toda vez que, no es posible equiparar la figura jurídica de las medidas preventivas a la de una sanción como lo requiere la prohibición de reforma en peor para su aplicación en nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo que, se demuestra que el administrado apelante en el presente caso no sólo ha cometido un error conceptual al alegar la *prohibición de la reforma en peor* en el marco de un procedimiento que no es un sancionador como la apelación de la imposición de medidas preventivas ordenadas por OEFA; sino que, también ha cometido el error de hacer un símil entre “sanción” y la decisión de la DSEM de ordenar las medidas preventivas.

## **2. ¿La aplicación de la *prohibición de la reforma en peor* se extiende a todo procedimiento administrativo?**

Sanz explica de forma crítica que los principios que justifican la figura jurídica de la *prohibición de reforma en peor* son principios procesales, los cuales se aplican en resoluciones de recursos en vía judicial; pero, el derecho administrativo los aplica por

analogía a recursos administrativos contra sanciones y, con más generosidad a los demás recursos administrativos. De esta manera, han llegado al punto de aplicarse a procedimientos administrativos generales a instancia de parte. (Sanz, 2013: 245)

Efectivamente, el OEFA sería uno de los tribunales en sede administrativa que aplica de manera generosa y por analogía la *prohibición de reforma en peor* en todos los procedimientos administrativos, incluso aquellos que son un trámite de apelación de imposición de medida preventiva como el presente caso.

Si se siguiera la postura que permite la aplicación de la *prohibición de reforma en peor* en todos los procedimientos administrativos, estaríamos adicionando un nuevo límite a todos los procedimientos administrativos, dicho límite sería independiente al límite preexistente que supone el principio de congruencia, el cual señala que, la Autoridad que resuelve no puede resolver más allá de lo solicitado por el administrado, siempre y cuando sea conocible por el administrado y se le permita el ejercicio a su derecho a la defensa.

Al respecto, el autor Farfán señala que, en el caso del procedimiento administrativo sancionador, la regla de la congruencia tiene una particularidad porque al aplicarse la prohibición de reforma en peor, al momento de resolver, la Administración ya no puede imponerle una sanción mayor a aquella que el administrado cuestionó de manera inicial. (Farfán, 2015: 249)

En ese sentido, la lógica del legislador para proteger el derecho de defensa del administrado al aplicar la *prohibición de reforma en peor* ha sido desarrollada en el marco del procedimiento administrativo sancionador; mientras que, en los procedimientos administrativos por regla general, las autoridades administrativas mantienen el límite impuesto por el principio de congruencia al momento de resolver.

Por todo lo expuesto, desde nuestro punto de vista, no compartimos la posición que extiende la aplicación de la *prohibición de reforma en peor* a todo procedimiento administrativo, siendo necesario restringir su aplicación en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores con el objetivo de no desnaturalizar su finalidad de proteger el derecho de defensa del administrado. En línea con ello, se expondrán en los siguientes párrafos nuestra posición respecto a los problemas jurídicos en la resolución objeto de análisis.

## VI. POSICIÓN SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

**¿La imposición de medidas preventivas constituye un límite para aplicar la prohibición de reforma en peor en los administrados?**

Las medidas preventivas califican como un acto gravamen, el cual el administrado debe cargar y posteriormente ejecutar para prevenir de manera urgente daños ambientales que puedan afectar la salud, vida de las personas y especies que se encuentran en el ecosistema; sin que constituya una condición necesaria la existencia de responsabilidad del administrado. Se caracteriza por su variabilidad y mutabilidad a solicitud de parte o de oficio; siempre y cuando se demuestre alguno de los supuestos.

La *prohibición de reforma en peor* es una garantía constitucional reconocida por el TC que tiene origen en el Derecho Procesal, otorgando protección al interesado que ejerza su derecho de contracción. Su aplicación en el ámbito administrativo se realiza en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores de acuerdo con el TUO de la LPAG. No obstante, de manera equivocada ha sido aplicada en los demás recursos administrativos en su generalidad en los procedimientos administrativos a instancia de parte.

Ahora bien, **en el marco de apelación de imposición de medidas preventivas, como es el presente caso, no corresponde aplicar la figura jurídica de la prohibición de reforma en peor.** Cabe precisar que, no nos encontramos frente a un conflicto entre dos figuras jurídicas. Es decir, nuestra posición no supone la inaplicación de la prohibición de reforma en peor por parte del TFA y tampoco supone una “ponderación” de la medida preventiva en el presente caso. Ello se debe a que ambas figuras son aplicables en el marco de dos actividades de la Administración Pública distintas: por un lado, la actividad sancionadora; y por otro lado, la actividad supervisora (actividad de fiscalización en los términos del TUO de la LPAG).

Por lo que, los efectos y consecuencias de la ejecución de los actos administrativos bajo la aplicación de ambas figuras jurídicas son distintos, en atención a su naturaleza y carácter de urgencia de proteger el bien jurídico constitucionalmente reconocido como vivir en un medio ambiente equilibrado.

En ese sentido, señalamos que, el TFA pierde la oportunidad de pronunciarse al no advertir que el administrado comete un error conceptual alegando la aplicación de la *prohibición de*

*reforma en peor* en apelaciones de imposición de medidas preventivas, llegando al punto de limitar la finalidad y figura jurídica de la medida preventiva; toda vez que, no sólo no permite su variabilidad y mutabilidad; sino también, traslada una figura jurídica como la prohibición de reforma en peor, la cual ha sido aplicable históricamente en el derecho procesal y en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Desde mi posición, **la imposición de medidas preventivas sí constituye un límite para aplicar la prohibición de reforma en peor en los administrados basado en lo siguiente:**

- i) La naturaleza jurídica de la medida preventiva de prevenir de manera urgente daños ambientales que puedan afectar la salud y vida de las personas independientemente a la declaración de existencia de responsabilidad del administrado.
- ii) Cuando la Autoridad Supervisora realiza la imposición de una medida preventiva y posteriormente, se apela dicha decisión, no nos encontramos frente a un procedimiento administrativo sancionador que permita hacer un símil entre medida preventiva-sanción.
- iii) En aplicación del Principio precautorio y de prevención; la protección del bien jurídico constitucionalmente protegido de vivir en un medio ambiente sano y equilibrado, sustentado en el interés general y la salud de las personas; no amerita ser pospuesto, menos aún por la insatisfacción de un particular de ejecutar la medida preventiva.

Siguiendo dicho razonamiento, el TFA en el presente caso pudo optar por corregir los errores conceptuales que plantea el administrado en el recurso de apelación contra la imposición de medidas preventivas. Como consecuencia de ello, el OEFA no estaría cumpliendo su deber de protección de los derechos fundamentales y bienes constitucionales que todo órgano estatal debe procurar, siendo su prioridad en el marco de sus funciones la máxima protección de los derechos fundamentales. Ello incluye también la obligación de las autoridades administrativas es evitar que se lesione, o en caso que se haya producido un daño; se remedie el daño ocasionado al bien jurídico constitucional de mantener un medio ambiente sano, así como la salud de las personas.

Finalmente, el presente caso demuestra la necesidad que el OEFA desarrolle criterios de aplicación de la prohibición de reforma en el marco de apelaciones de imposición de

medidas preventivas, con la finalidad de no desvirtuar, ni desnaturalizar dicha figura jurídica que tiene como principal propósito prevenir de manera urgente daños ambientales que puedan afectar la salud, vida de las personas y especies que se encuentran en el ecosistema; sin que constituya una condición necesaria la existencia de responsabilidad del administrado.

## **VII. CONCLUSIONES**

### **Sobre la posición del TFA respecto a la aplicación de la prohibición de reforma en peor en el marco de la imposición de medidas preventivas dictadas por el OEFA**

- El TFA no sólo no corrigió errores conceptuales que comete el administrado al alegar la prohibición de reforma en peor en un procedimiento administrativo de apelación de imposición de medida preventiva; haciendo un símil con el procedimiento administrativo sancionador; considerando a la medida preventiva como una sanción; sino que además, a diferencia de otros Tribunales Administrativos, es el propio TFA que permite la aplicación de la prohibición de reforma en peor en procedimientos que no son sancionadores.
- El TFA permitió alegar la prohibición de reforma en peor en un procedimiento administrativo de apelación de imposición de medida preventiva; ello conlleva a señalar que el Tribunal Administrativo admite la desnaturalización de la figura jurídica de la medida preventiva, restándole no sólo su finalidad preventiva, sino también su variabilidad porque no se podría variar la medida a una con mayor “carga” dirigida al administrado cuando se encuentre en alguno de los supuestos de: i) circunstancias sobrevenidas, ii) circunstancias que no pudieron ser advertidas cuando la autoridad adoptó la medida y, iii) para mayor protección ambiental.
- El TFA al permitir que los administrados aleguen la aplicación de la prohibición de reforma en peor en apelaciones de imposición de medidas preventivas, estaría limitándose a aplicar Principios del Derecho Administrativo, pero no estaría aplicando los principios reconocidos en la LGA, tales como el principio de prevención y principio precautorio; que precisamente fueron reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico para tutelar el bien jurídico constitucionalmente protegido de mantener un medio ambiente sano, así como la salud de las personas; y corresponde dentro de sus competencias al TFA también aplicar los principios propios del Derecho Ambiental.

- Si el TFA continúa admitiendo la aplicación de la prohibición de reforma en peor en apelaciones de imposición de medidas preventivas, no estaría cumpliendo su deber de protección de los derechos fundamentales y bienes constitucionales que todo órgano estatal debe procurar, siendo su prioridad en el marco de sus funciones la máxima protección de los derechos fundamentales. Ello incluye también la obligación de las autoridades administrativas es evitar que se lesione, o en caso que se haya producido un daño; se remedie el daño ocasionado al bien jurídico constitucional de mantener un medio ambiente sano, así como la salud de las personas.

#### **Sobre la naturaleza jurídica de las medidas preventivas**

- La medida preventiva es una carga que debe ejecutar el administrado para prevenir de manera urgente daños ambientales que puedan afectar la salud, vida de las personas y especies que se encuentran en el ecosistema; sin que constituya una condición necesaria la existencia de responsabilidad del administrado.<sup>45</sup>

#### **Sobre la naturaleza jurídica de la prohibición de reforma en peor**

- La *prohibición de reforma en peor* tiene nace en el Derecho Procesal, siendo alegado en recursos en vía judicial; los cuales son aplicados de manera análoga a los recursos administrativos contra sanciones. Se ha desnaturalizado su aplicación, siendo extensivo a los demás recursos administrativos en su generalidad en los procedimientos administrativos a instancia de parte, incluso si no hay una sanción de por medio.

#### **Sobre el límite de la aplicación de la prohibición de la *reforma en peor* en el marco del procedimiento administrativo**

- La aplicación de la *prohibición de reforma en peor*, en el marco de las funciones del OEFA, debe ir dirigida únicamente en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores de acuerdo con la RCD N° 027-2017-OEFA-CD y no en el marco del trámite de apelación de una medida preventiva.
- La resolución bajo análisis fue una oportunidad que no fue aprovechada por el TFA para abordar la construcción del criterio que el OEFA utilizará para aplicar la

---

<sup>45</sup> Dicha afirmación se sustenta en el Artículo 2° inciso 22 de la Constitución Política del Perú de 1993; el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; Artículo 22-A de la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; los Artículos 27°, 28° 29° de la RCD N° 006-2019-OEFA-CD.

*prohibición de reforma en peor* en el marco de un trámite de apelación de imposición de medida preventiva hacia el administrado.

## VIII. RECOMENDACIONES

- El presente análisis realizado a la resolución emitida por el TFA ha demostrado cómo la falta de regulación y el casi inexistente desarrollo respecto a la aplicación de la *prohibición de reforma en peor* en el marco de la imposición de medidas preventivas por parte del TFA del OEFA tiene como consecuencia constatar errores conceptuales planteados por los administrados que no son objeto de análisis por la Autoridad Administrativa.
- En ese sentido, se ha evidenciado la necesidad que el TFA desarrolle criterios resolutivos respecto a la aplicación de figuras jurídicas (como la *prohibición de reforma en peor*) en el marco de los procedimientos administrativos de apelación de imposición de medidas preventivas. Incluso, el TFA está facultado para emitir precedentes vinculantes que interpreten las normas de competencia de la autoridad ambiental, en caso corresponda<sup>46</sup>.
- Si bien el TFA es un Tribunal Administrativo que se caracteriza por ser especializado en materia ambiental, este no es ajeno a la aplicación integral de las normas del procedimiento administrativo general, los derechos y garantías de los administrados; así como los principios generales del derecho y aún más importante la aplicación de los principios ambientales reconocidos en la LGA; los cuales deben servir de guía y como parámetros de control de su discrecionalidad para analizar el dictado de las medidas preventivas, así como las apelaciones por imposición de las mismas.

## IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y NORMAS LEGALES

Andaluz, Carlos (2016) Manual de Derecho Ambiental. Cuarta edición. Lima: IUSTITIA.

Pueblos indígenas achuar y urarinas a favor de la actividad petrolera en el Lote 8. (s/f). Andina.pe. Recuperado el 8 de agosto de 2022, de <https://andina.pe/agencia/noticia-pueblos-indigenas-achuar-y-urarinas-a-favor-de-actividad-petrolera-el-lote-8-892485.aspx>

---

<sup>46</sup> Artículo 20 del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM Reglamento de Organización y Funciones del OEFA

Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público. (s/f). Gob.pe. Recuperado el 15 de julio de 2022, de <https://www.gob.pe/institucion/ositran/normas-legales/1878001-007-2008-cd-ositran>

Farfán Sousa, R. (2015). La regulación de los recursos administrativos en el ordenamiento jurídico administrativo peruano. Forseti: Revista de Derecho, 5, 222–251. <https://revistas.up.edu.pe/index.php/forseti/article/view/1150>

García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (2006). Curso de Derecho Administrativo. Duodécima Edición. Año 2006. Lima: Palestra Editores.

Garamendi, Gino. (2021). Derecho de los Hidrocarburos. En Colección lo esencial del Derecho 52. (libro electrónico s/p) Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Gamero, E. & Fernández, S. (2016) Manual Básico de Derecho Administrativo. Décimo tercera edición. Año 2016. Madrid: Editorial Tecnos.

Huapaya, Ramón; Sanchez Povich, Lucio; Alejos, Óscar. (2018). El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General del Perú. El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano: Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo. Editorial Palestra. Lima, primera edición, pp. 581 - 604.

Rubiales, Ínigo S. (2013). Contenido y alcance de la prohibición de reformatio in peius en el procedimiento administrativo. Revista de administración pública, 190, 241–276. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/40350>

Teixidó, Laura Salamero (2012). Principio de congruencia, prohibición de la reformatio in peius y deber judicial de resolver con arreglo a la motivación jurídica correcta. Revista de administración pública, 189, 203–243. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/40385>

Páez Páez, I. A., & Rodríguez, G. A. (2013). Las medidas preventivas ambientales, una aproximación desde el derecho administrativo. Opinión Jurídica, 12(23), 17–30. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-25302013000100002&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302013000100002&lng=en&tlng=es).

Perupetro, S. A. (2021). Perupetro pide medida cautelar ante intento de Pluspetrol Norte de resolver unilateramente Contrato de Lote 8 para liberarse de obligaciones ambientales y afectando a las comunidades. PeruPetro. Recuperado el 27 de abril de 2022, de [https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/prensa/notas%20full%20oculto/perupetro%20pide%20medida%20cautelar%20ante%20intento%20de%20pluspetrol%20norte%20de%20resolver%20unilateralmente%20contrato%20de%20lote%208%20para%20liberarse%20de%20obligaciones%20ambientales%20y%20afectando%20a%20las%20comunidades!/ut/p/z1/fZDLDoJADEW\\_hi0dniHuMD4AxQBixNkYMOOAAYYAgp\\_vxMeCRKertjmnNylgSADX6VDQtc9YnZZ8PmHzvFOXuuPoirdWVhYKo3geoY2quoEBxxeA\\_pSNAE\\_8wOe-Hi-8mDdOoH18QQAWn9-Tjt\\_Aohg\\_NMVAqH4BQZAHmJYse\\_ErjPNooBbcUtaeV7y9d53zfdTEISGsdRpozRks\\_gXVknol5KzrodKSkJTHZKHezPKYWs\\_AQj9ljU!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/prensa/notas%20full%20oculto/perupetro%20pide%20medida%20cautelar%20ante%20intento%20de%20pluspetrol%20norte%20de%20resolver%20unilateralmente%20contrato%20de%20lote%208%20para%20liberarse%20de%20obligaciones%20ambientales%20y%20afectando%20a%20las%20comunidades!/ut/p/z1/fZDLDoJADEW_hi0dniHuMD4AxQBixNkYMOOAAYYAgp_vxMeCRKertjmnNylgSADX6VDQtc9YnZZ8PmHzvFOXuuPoirdWVhYKo3geoY2quoEBxxeA_pSNAE_8wOe-Hi-8mDdOoH18QQAWn9-Tjt_Aohg_NMVAqH4BQZAHmJYse_ErjPNooBbcUtaeV7y9d53zfdTEISGsdRpozRks_gXVknol5KzrodKSkJTHZKHezPKYWs_AQj9ljU!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

Macassi Zavala, J. P., & Salazar Ortia, E. E. (2019). El control de la discrecionalidad en la supervisión y el procedimiento administrativo sancionador del OEFA. *Revista De Derecho Administrativo*, (17), 148-170. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22169>

Morón Urbina, J. C. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *Advocatus*, (013), 227-252. <https://doi.org/10.26439/advocatus2005.n013.2795>

Sagreda, Laura Viviana. (2017). “Las medidas preventivas en el procedimiento administrativo ambiental”. Universidad Castilla de la Mancha: *Revista Gabilex*. Diciembre 2017, Volúmen 12, pp. 179-213.

Saúx, Edgar y Müller, Enrique. (2008). El rol del juez en materia ambiental. *Zlata D., Tutela jurídica del medio ambiente*. Santa Fe, C. Año 2008. 339-352.

Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería OSINERGMIN. (2019) Resolución N° 215-2019-OS/TASTEM-S1, de fecha 18 de octubre de 2019. Comprendida en el Expediente N° 201800006323.

Tribunal Constitucional (2003). Sentencia del Tribunal Constitucional contenida en el Expediente N° 0858-2003-AA/TC, de fecha 24 de marzo del 2004. Visualizado en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00858-2003-AA.html>

Tribunal Constitucional (2005) Expediente N° 0048-2004-PI/TC. Sentencia: 1 de abril de 2005. Consulta: 23 de mayo de 2021. Visualizado en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>

OEFA. (2019). Resolución N° 015-2019-OEFA/TFA-SE, comprendida en el Expediente N° 2566-2018-OEFA/DFAI/PAS, de fecha 06 de diciembre de 2019.

OEFA. (2021). Resolución N° 130-2021-OEFA/TFA-SE, comprendida en el Expediente N° 650-2019-OEFA/DFAI/PAS, de fecha 30 de abril de 2021.

OEFA (2016) “Las medidas correctivas en el marco de la Fiscalización Ambiental del OEFA”. julio del 2016.

Wieland Fernandini, P. (2017). Introducción al derecho ambiental. Pontificia Universidad Católica.

#### **NORMAS LEGALES:**

Congreso de la República. (2001). Ley N° 27446 Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Lima, 23 de abril de 2001. Consulta: 16 de abril de 2022.

Congreso de la República. (2005). Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. Lima, 15 de octubre de 2005. Consulta: 28 de mayo de 2022. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28611.pdf>

Ministerio de Energía y Minas (2005) Decreto Supremo N° 042-2005-EM, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Lima, 14 de octubre de 2005. Consulta: 08 de junio de 2022.

Consejo de Ministros (2008) Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. Lima, 14 de

mayo de 2008. Consulta: 7 de mayo de 2022.  
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01013.pdf>

Ministerio del Ambiente (2009) Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, aprueban el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Lima, 25 de septiembre de 2009. Consulta: 07 de mayo de 2022.  
<https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds-019-2009-minam-a.pdf>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019). Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, 25 de enero de 2019. Consulta: 2 de mayo de 2022. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/01/25/1734669-1/1734669-1.htm>

OEFA. (2017). Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Lima, 12 de octubre de 2017. Consulta: 02 de abril de 2022.  
<http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2017/10/RES-027-2017-OEFA-CD-ELPERUANO.pdf>

OEFA. (2017). Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA-CD, Incorporación de los Artículos 22 al 31 que conforman el Título IV “De las Medidas Administrativas” así como la Cuarta Disposición Complementaria Final en el Reglamento de Supervisión, aprobado por la RCD N° 005-2017-OEFA-CD. Lima, 09 de junio de 2017. Consulta: 01 de abril de 2022. <https://www.gob.pe/institucion/oefa/normas-legales/217456-018-2017-oefa-cd>

OEFA. (2019). RCD N° 006-2019-OEFA-CD, que aprueba el “Reglamento de Supervisión”. Lima, 17 de febrero de 2019. Consulta: 16 de abril de 2022.  
<http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Resoluci%C3%B3n-N%C2%B0-006-2019-OEFA-CD-Reglamento-de-Supervisi%C3%B3n-del-OEFA-Versi%C3%B3n-El-Peruano.pdf>



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

**RESOLUCIÓN N° 318-2021-OEFA/TFA-SE**

**EXPEDIENTE N°** : 0013-2021-DSEM-CHID  
**PROCEDENCIA** : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN AMBIENTAL EN ENERGÍA Y MINAS  
**ADMINISTRADO** : PLUSPETROL NORTE S.A. (AHORA, PLUSPETROL NORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN)  
**SECTOR** : HIDROCARBUROS  
**APELACIÓN** : RESOLUCIÓN N° 00083-2021-OEFA/DSEM

**SUMILLA:** *Confirmar las medidas preventivas impuestas a Pluspetrol Norte S.A. (ahora, Pluspetrol Norte S.A. en Liquidación), a través de la Resolución N° 00083-2021-OEFA/DSEM del 17 de mayo de 2021, las cuales se encuentran descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

Lima, 30 de setiembre de 2021

**I. ANTECEDENTES**

1. Pluspetrol Norte S.A.<sup>1</sup> (ahora, Pluspetrol Norte S.A. en Liquidación) (en adelante, **Pluspetrol Norte**) es una empresa que realizaba actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote 8, el cual se encuentra ubicado en los distritos de Trompeteros, Tigre, Urarinas, Nauta y Parinari en la provincia y departamento de Loreto, en las cuencas de los ríos de Corrientes y Tigre.
2. Del 16 de enero al 11 de febrero del 2021, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (**DSEM**) del Organismo de Evaluación de Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una acción de supervisión especial en el Lote 8 (en

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyentes N° 20504311342.

adelante, **Supervisión Especial 2021**). Dichos hechos fueron recogidos en el Acta de Supervisión de fecha 11 de febrero de 2021 (en adelante, **Acta de Supervisión**)<sup>2</sup>.

3. Además, la DSEM requirió información al administrado mediante la Carta N° 00366-2021-OEFA/DSEM del 22 de marzo de 2021<sup>3</sup>; dicho requerimiento fue contestado por Pluspetrol Norte mediante la Carta PPN-EHS-054-2021 del 15 de abril de 2021<sup>4</sup>.
4. Asimismo, mediante las siguientes comunicaciones: i) Carta N° 00114-2021-OEFA/DSEM-CHID del 23 de marzo de 2021<sup>5</sup>; y, ii) Carta N° 00142-2021-OEFA/DSEM-CHID del 16 de abril de 2021<sup>6</sup>, la DSEM citó al administrado a reuniones virtuales en relación a los hechos detectados en la Supervisión Especial 2021; sin embargo, no hubo respuesta de Pluspetrol Norte.
5. En atención a los hechos detectados, y sobre la base de los documentos antes descritos, DSEM emitió la Resolución N° 00083-2021-OEFA/DSEM del 17 de mayo de 2021<sup>7</sup> (en adelante, **Resolución DSEM**), mediante la cual se ordenó a Pluspetrol Norte el cumplimiento de las siguientes medidas preventivas:

**Cuadro N° 1: Detalle de las medidas preventivas ordenadas**

N°	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	Recolectar, limpiar y retirar los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos identificados en las cincuenta y nueve (59) áreas detalladas en los Cuadros Nros. 1, 2 y 3 de la Resolución DSEM.	30 (treinta) días hábiles contado a partir del día hábil siguiente de notificada la Resolución que impone medidas preventivas.	Pluspetrol Norte deberá remitir un informe a través de la Mesa de Partes Virtual <a href="http://sistemas.oefa.gob/mpv/#/tramite">http://sistemas.oefa.gob/mpv/#/tramite</a> en un plazo de cinco (5) días hábiles, contado desde el día hábil siguiente de finalizado el plazo de cumplimiento señalado para recolectar, limpiar y retirar los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos identificados en las cincuenta y nueve (59) áreas detalladas en los Cuadros Nros. 1, 2 y 3 de la Resolución

<sup>2</sup> Acta lote 8 v2\_EXP 0013-2021\_REV LEGAL\_1\_INAF\_FINAL I.pdf, contenida en el Expediente N° 013-2021-DSEM-CHID.

<sup>3</sup> Carta\_00366-2021-OEFA-DSEM (1).pdf, contenida en el Expediente N° 013-2021-DSEM-CHID.

<sup>4</sup> 054-PPN-EHS-054-2021\_Exp\_0013-2021.pdf, contenido en el Expediente N° 013-2021-DSEM-CHID. Escrito presentado mediante Registro N° 2021-E01-034175.

<sup>5</sup> Carta\_00114-2021-OEFA-DSEM-CHID.pdf, contenida en el Expediente N° 013-2021-DSEM-CHID.

<sup>6</sup> Carta\_00142-2021-OEFA-DSEM-CHID.pdf, contenida en el Expediente N° 013-2021-DSEM-CHID.

<sup>7</sup> RD 083- PLUPETROL.pdf, contenida en el Expediente N° 013-2021-DSEM-CHID, dicho documento fue notificado al administrado el 18 de mayo de 2021.

N°	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
			DSEM; dicho informe deberá contener las acciones realizadas a fin de cumplir la medida preventiva, identificando la cantidad (peso y/o volumen) de dichos residuos sólidos; asimismo, se indica que se deberá adjuntar medios probatorios (registros internos, fotografías panorámicas y de detalle y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84), y otros que sean necesarios para acreditar el cumplimiento de la medida preventiva ordenada.
2	Realizar el adecuado almacenamiento, traslado y disposición final de los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos identificados en las cincuenta y nueve (59) áreas detalladas en los Cuadros Nros. 1, 2 y 3 de la Resolución DSEM.	50 (cincuenta) días hábiles contado a partir del día hábil siguiente de notificada la Resolución que impone medidas preventivas.	Pluspetrol Norte deberá remitir un informe a través de la Mesa de Partes Virtual <a href="http://sistemas.oefa.gob/mpv/#/tramite">http://sistemas.oefa.gob/mpv/#/tramite</a> en un plazo de cinco (5) días hábiles, contado desde el día hábil siguiente de finalizado el plazo de cumplimiento señalado para realizar el adecuado almacenamiento, traslado y disposición final de los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos identificados en las cincuenta y nueve (59) áreas detalladas en los Cuadros Nros. 1, 2 y 3 de la Resolución DSEM; dicho informe deberá contener el detalle de las acciones realizadas para cumplir la medida preventiva, adjuntando medios probatorios (fotografías panorámicas y de detalle y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84), manifiestos, registros internos de residuos sólidos y líquidos peligrosos, certificados de disposición final y otros que sean necesarios para acreditar el cumplimiento de la medida preventiva.

Fuente: Resolución DSEM.  
Elaboración: TFA.

6. El 04 de junio del 2021, Pluspetrol Norte interpuso un recurso de apelación<sup>8</sup> en contra de la Resolución DSEM<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> PPN-LEG-21-166, contenido en el Expediente N° 013-2021-DSEM-CHID. Escrito presentado con Registro N° 2021-E01-050359.

<sup>9</sup> Cabe precisar que, en el Anexo N° 1 de la presente resolución se detallan los documentos que sirvieron de sustento para el dictado de las medidas preventivas, así como los escritos presentados por el administrado referidos a los hechos que son materia de las medidas preventivas ordenadas; documentos a los cuales este Tribunal ha tenido acceso en el presente caso, los que se encuentran en la siguiente carpeta compartida por la DSEM: <https://drive.google.com/drive/folders/1bODnXu4YimIOEFZQZIYazxhbiRXdeHyX?usp=sharing>

## II. COMPETENCIA

7. 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 (**Minam**)<sup>10</sup>, se crea el OEFA.
8. 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**)<sup>11</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Minam y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
9. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> **Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

<sup>11</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

**Artículo 11.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

<sup>12</sup> **Ley del SINEFA**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

10. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>13</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (**Osinergmin**) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>14</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 04 de marzo de 2011.
11. Por otro lado, el artículo 10 de la Ley del SINEFA<sup>15</sup> y los artículos 19 y 20 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>16</sup>, disponen que el TFA es el órgano encargado de

---

<sup>13</sup> **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.

<sup>14</sup> **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 03 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.

<sup>15</sup> **Ley del SINEFA**

**Artículo 10.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

<sup>16</sup> **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

ejerger funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

12. 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)<sup>17</sup>.
13. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (**LGA**)<sup>18</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
14. 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.
15. 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

---

competencia.

- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>18</sup> **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.  
**Artículo 2.- Del ámbito (...)**

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

el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>19</sup>.

16. 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 fundamental<sup>20</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve<sup>21</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>22</sup>.
17. 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.
18. 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 inciertos<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>20</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

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

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

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

19. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como aquellas obligaciones que se impongan a los particulares en aras de dotar de eficacia la fiscalización que ostenta el OEFA.

#### IV. ADMISIBILIDAD

20. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218 y 221 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)<sup>24</sup>, por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIÓN PREVIA

21. **De la revisión del recurso de apelación se tiene que el administrado señala que una de las garantías del procedimiento administrativo es la prohibición de la reforma peyorativa, la cual establece que las resoluciones que resuelven los medios impugnatorios interpuestos por cualquier administrado no pueden dar lugar a sanciones más graves o colocarlos en una peor situación después de hacer ejercicio al derecho de contradicción; por lo que el administrado solicita que este Tribunal cumpla con la garantía descrita; y, en caso se disponga que la DSEM emita un nuevo pronunciamiento, este último no deberá resultar más gravoso.**
22. Al respecto, corresponde indicar que, conforme a lo dispuesto por el numeral 2.2. del artículo 2 del Reglamento Interno del TFA del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD (**RITFA**)<sup>25</sup>, la actuación del TFA se

<sup>24</sup> **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.

**Artículo 218.- Recurso administrativos**

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.

<sup>25</sup> **Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA**, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de junio 2019.

**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. (...)

encuentra en orden con los principios que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

23. En ese sentido, corresponde indicar que esta Sala procederá a analizar los argumentos del administrado, teniendo en cuenta lo dispuesto en la normativa correspondiente y actuando conforme con el principio de legalidad.
24. Ahora bien, el administrado finaliza su alegato señalado que, en caso se disponga que la DSEM emita un nuevo pronunciamiento, este último no deberá resultar más gravoso, este Tribunal entiende que dicho argumento hace referencia a un caso de nulidad; al respecto, es importante traer a colación lo dispuesto en el artículo 12<sup>26</sup> del TUO de la LPAG, el mismo que dispone que la declaración de nulidad de un acto administrativo tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto. Al respecto, Morón Urbina señala que<sup>27</sup>:

La declaración administrativa o judicial de nulidad del acto administrativo hace que desaparezca la presunción que lo cobijaba y se descorra el velo de su engañosa legalidad. En tal sentido, la declaración operará hasta el momento mismo de su emisión, sin favorecer ni perjudicar a ningún administrado (...).

25. En consecuencia, de acuerdo a lo señalado por el administrado, es importante reiterar que la actuación de este Tribunal se encuentra en orden con los principios que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública; y, que, ante un caso de nulidad, esta tiene un efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto.

## **VI. CUESTIÓN CONTROVERTIDA**

26. Determinar si correspondía el dictado de las medidas preventivas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

## **VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA**

---

<sup>26</sup> **TUO de la LPAG.**

**Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad**

12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.

12.2 Respecto del acto declarado nulo, los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deberán oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.

12.3 En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado.

<sup>27</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo I, Lima: Gaceta Jurídica, 2019. pp. 266.

27. Previamente al análisis de la cuestión controvertida y de los alegatos del administrado, esta Sala considera relevante exponer el marco normativo por el cual se habilita al OEFA a imponer medidas preventivas en el sector de hidrocarburos y los hechos verificados en la Supervisión Especial 2021, que sustentaron la imposición de las medidas preventivas por parte de la DSEM, las mismas que se encuentran detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

#### **VII.1 Sobre el marco normativo**

##### De la competencia de la Autoridad de Supervisión del OEFA

28. Reiterando lo señalado en el acápite III de la presente resolución, debe indicarse que la Constitución Política del Perú, establece en su artículo 2<sup>28</sup>, que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.
29. Al respecto, es necesario indicar que la Constitución Política reconoce el derecho a un ambiente sano y equilibrado como un derecho fundamental e impone que este derecho sea respetado por los particulares y garantizado por el Estado.
30. En esa línea, a efectos de determinar si la DSEM –como Autoridad Supervisora al interior del OEFA en materia de energía y minas– es competente para dictar las medidas preventivas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, esta Sala considera necesario dilucidar cuál es la competencia del OEFA en razón de la materia y si la medida ordenada forma parte de su competencia.
31. Partiendo de ello, debe acotarse que, en virtud al rol que tiene el Estado de preservar el ambiente, los poderes públicos tienen la obligación de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Por lo que, mediante la Ley del SINEFA, se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Sinefa**), el cual tiene como ente rector al OEFA.
32. Asimismo, tal como fuese indicado en el considerando 8 de la presente resolución, los artículos 6 y 11 de la Ley del SINEFA prevén que el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Minam, y que tiene entre sus funciones la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental. Asimismo, en virtud de su función de supervisión, el OEFA tiene la facultad de dictar medidas preventivas.

---

<sup>28</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

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

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

33. En este contexto, debe indicarse que, en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, se contempla como uno de los principios generales para la protección del medio ambiente, el principio de prevención<sup>29</sup>, el cual señala lo siguiente:

**LGA**

**Artículo VI. - Del principio de prevención**

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

34. Conforme con el citado principio, se advierte que la gestión ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo<sup>30</sup>; y, por otro, a ejecutar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado.
35. Asimismo, en el artículo 3 de la LGA<sup>31</sup>, se establece que los órganos del Estado

---

<sup>29</sup> Debe tomarse en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

“...En cuanto a la faz prestacional [el Estado], tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.

Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin...”

Sentencia del 6 de noviembre de 2001, recaída en el Expediente N° 0018-2001-AI/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>30</sup> Se entiende por impacto ambiental la “*Alteración positiva o negativa de uno o más de los componentes del ambiente, provocada por la acción de un proyecto*”.

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

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

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

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

<sup>31</sup> **LGA**  
**Artículo 3. - Del rol del Estado en materia ambiental**

dedicados a la vigilancia de la gestión ambiental son quienes diseñan y aplican las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones necesarias para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la referida ley.

36. En esa misma línea, el Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación<sup>32</sup>.
37. En esa línea, el Sinefa busca asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y la potestad sancionadora en materia ambiental, se realicen de manera eficiente<sup>33</sup>.
38. Dentro del escenario antes descrito, la legislación contempla, para el ejercicio eficiente de la fiscalización ambiental, funciones específicas como la de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción, las cuales tienen por objeto:  

(...) asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)<sup>34</sup>.

---

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

<sup>32</sup> **LGA**

**Artículo 91. - Del recurso suelo**

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

<sup>33</sup> **Ley del SINEFA**

**Artículo 3.- Finalidad**

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

<sup>34</sup> **Ley del SINEFA**

**Artículo 11. - Funciones generales**

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de

39. En cuanto a la función supervisora, tanto la Ley del SINEFA como el Reglamento de Supervisión<sup>35</sup>, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD (**Reglamento de Supervisión**), señalan que esta comprende las acciones de seguimiento y verificación de las obligaciones ambientales de los administrados con el fin de asegurar su cumplimiento<sup>36</sup>.
40. Bajo ese contexto, la DSEM, como autoridad llamada a ejercer dicha función, se encuentra facultada a emitir mandatos de carácter particular, medidas preventivas, requerimientos dictados en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; y, otros mandatos dictados de conformidad con la Ley del SINEFA, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento de Supervisión, el cual señala lo siguiente:

#### **Reglamento de Supervisión**

##### **Artículo 22.- Medidas administrativas**

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

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

(Énfasis agregado)

#### Sobre el dictado de las medidas preventivas

---

los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17° (...)

<sup>35</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento de Supervisión**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 17 de febrero de 2019.

<sup>36</sup> **Ley del SINEFA**

##### **Artículo 11.- Funciones generales (...)**

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

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

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

41. Sobre el particular, debe mencionarse que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 29.1 del artículo 29 del Reglamento de Supervisión<sup>37</sup>, las medidas preventivas pueden ser dictadas mediante una **resolución emitida por la Autoridad de Supervisión**, la cual debe ser debidamente motivada. Dicha disposición permitirá garantizar una respuesta eficaz ante la necesidad de prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas en la etapa de supervisión.
42. De manera concordante, en el artículo 27 del Reglamento de Supervisión<sup>38</sup>, se establece que son disposiciones de carácter excepcional, a través de las cuales la Autoridad de Supervisión impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer a fin de: (i) evitar un inminente peligro; o, (ii) alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; así como, (iii) a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.
43. En virtud de lo expuesto, se concluye que la DSEM se encuentra facultada a dictar medidas preventivas, para evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño al ambiente, recursos naturales o salud de las personas; o, en su defecto, se mitiguen las causas que generan o puedan generar un mayor daño al ambiente.
44. Ahora bien, conforme se establece en el numeral 22.4 del artículo 22 del Reglamento de Supervisión, la DSEM se encuentra en la facultad de dictar medidas preventivas sin perjuicio del procedimiento administrativo sancionador que hubiera lugar.
45. En ese sentido, una vez impuesta la medida preventiva por parte de la DSEM, esta debe ejecutarse inmediatamente. Del mismo modo, debe considerarse que la DSEM puede dictar medidas preventivas independientemente de si el administrado está cometiendo o no una infracción administrativa, o de si está cumpliendo o incumpliendo su instrumento de gestión ambiental.

---

<sup>37</sup> **Reglamento de Supervisión**

**Artículo 29.- Procedimiento para la aplicación de medidas preventivas**

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

<sup>38</sup> **Reglamento de Supervisión**

**Artículo 27.- Alcance**

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

46. Dicho ello, mediante la Resolución DSEM que impone las medidas preventivas, la DSEM ordenó dichas medidas administrativas, en concordancia con lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión, al haber verificado que se cumplían los supuestos para su dictado.

## VII.2 Sobre los hechos detectados en la Supervisión Especial 2021

47. Durante la Supervisión Especial 2021, la DSEM del OEFA identificó 60 (sesenta)<sup>39</sup> zonas de los yacimientos Corrientes, Pavayacu, Valencia y Nueva Esperanza del Lote 8 que cuentan con un inadecuado manejo de los residuos sólidos peligrosos, los mismos que fueron generados como consecuencia de las actividades de explotación de hidrocarburos líquidos por parte de Pluspetrol Norte.
48. Con relación a lo descrito en el párrafo precedente, a continuación, se presenta el detalle de las áreas afectadas en el yacimiento Corrientes:

**Cuadro N° 2: Detalle de las áreas afectadas en el yacimiento Corrientes**

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84 Zona 18L		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
1	3 caballetes de metal 1 tubo de metal de 12"(6m aproximadamente) 1 bulk druk.	Rack de tubería 12 – Bateria 2	494425	9575885	
2	4 sacos grandes de arena.	Bateria 2	492592	9576751	

<sup>39</sup> En el Acta de Supervisión se consignan 60 zonas, pero una de ellas, ubicada en las coordenadas UTM WGS84, Zona 18L, 452352E 9618158N, no contiene residuos por lo que no fue considerada en la medida preventiva.

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84 Zona 18L		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
3			492602	9576752	
4			492602	9576753	
5			492604	9576753	
6			492602	9576756	
7	Planchas de hierro en estado de oxidación.		492598	9576752	

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84 Zona 18L		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
8			492603	9576750	
9	5 cilindros conteniendo retazos metálicos.		492602	9576780	
10	1 tubo de 12".	Plataforma 137	494744	9575292	
11	2 cilindros con retazos metálicos en estado de oxidación 1 bulk druk con restos metálicos (latas, fierros y alambres).	IDRS Central de chatarra	493094	9577818	
12	4 cilindros con restos metálicos en estado de oxidación 3 neumáticos.		493094	9577818	

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84 Zona 18L		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
13	Envase conteniendo restos metálicos, retazos de fierro en estado de oxidación y un balde.		493094	9577818	
14	2 cilindros metálicos conteniendo restos metálicos, retazos metálicos (fierro, codos) en estado de oxidación.		493094	9577818	
15	Latas de fierro en estado de oxidación.		493094	9577818	

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84 Zona 18L		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
16	3 cilindros metálicos oxidados, restos de tubo plástico y tramos de tubería metálica enterrada.	Plataforma 31	495131 495141	9576265 9576280	
17	Residuos plásticos (geomembrana y un cilindro), cilindros (residuos peligrosos) y listones de madera (residuos no peligrosos).		495243	9576357	
18	1 bulk druk con agua y restos de producto químico.	Plataforma 10X	494118	9578186	

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84 Zona 18L		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
19	Restos de 1 cilindro metálico oxidado.	Plataforma 107	493125	9576794	
20	Residuos de concreto y cilindros.	Aeródromo Trompeteros	494850	9579686	
21	Residuos de chatarra.		494875	9579655	
22	Residuos de latas, filtros y waype impregnado con hidrocarburos.		494822	9579706	

Fuente: Acta de Supervisión Especial 2021.  
Elaboración: TFA.

49. Además, en el yacimiento Pavayacu se detectaron las siguientes áreas con residuos sólidos:

**Cuadro N° 3: Detalle de las áreas afectadas en el yacimiento Pavayacu**

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
1	03 cilindros en estado de oxidación.	Batería 5	455877	9626008	
2	Latas de cerveza.		455791	9625935	
3	Un filtro de vehículo, latas, botellas de plástico, envase de pintura y cable de acero.	Campamento Villa Milagros	455669	9625605	
4	Un carrete de madera y metal.	Estación de Bombas Capirona	454528	9611936	

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
5	Residuos metálicos de marcos H).		454849	9611902	
6	Residuos metálicos oxidados PAV CN11.		454563	9611975	
7	Residuos metálicos oxidados.		454538	9611999	
8	Residuos de manguera.	Plataforma 13	457913	9626651	
9	13 cilindros metálicos oxidados, chatarra, restos de tubos plásticos y un carrito metálico. Residuos peligrosos y no peligrosos.	Plataforma 149	458685 458624	9624760 9624691	

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
10	Residuos metálicos.		458470 458470 458488 458472 458483	9624669 9624671 9624678 9624664 9624659	
11	Restos de tubos plásticos. Residuos peligrosos.		458624	9624691	
12	Almacén Central de Pavayacu. Residuos no segregados. Residuos peligrosos y no peligrosos.	CTR Pavayacu	455019	9625500	 
13	Restos de llanta (residuos no peligrosos) PAV CN12.	Bahía Pucacuro	454459	9612048	

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
14	Bolsas de producto químico (residuos peligrosos)		454453	9612035	
15	Un cilindro oxidado y restos de llanta (residuos no peligrosos) PAV CN13.		454449	9612062	
16	Restos de tubería enterrada (residuos no peligrosos) PAV CN13-1.		454446	9612065	
17	Restos de tuberías de 3" y 4" enterrados (residuos no peligrosos) Almacén de Chatarra.		452400	9617887	
18	Cilindros, restos de tuberías de 6" y 4" enterrados (residuos peligrosos) Bahía Pucacuro.		452389	9617880	

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
19	Residuos industriales. PAV CN-16 <sup>40</sup> .	Bahía Pavayacu	452352	9618158	
20	Residuos metálicos (chatarra), tuberías, tramos cortados de fibra de vidrio y montículos de granalla. (residuos no peligrosos).		452339	9618114	
21	Marcos H y tramos de línea de producción de 4". (Residuos no peligrosos y peligrosos)	Plataforma 49	457162	9626365	
22	Tramos de línea de producción de 4" inoperativos (residuos peligrosos). Plataforma 49- 1.		457154	9626437	
23	Tramo de línea de producción de 4" (residuos peligrosos).		457163	9626370	

<sup>40</sup> Cabe precisar que, con relación a esta área detectada mediante Supervisión Especial 2021, no se ha identificado la inadecuada disposición de residuos sólidos.

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
24	Un cilindro en estado de oxidación.	Línea de producción 4" pozo pavayacu-1103	456301	9626408	
25	Un cilindro en estado de oxidación.		457073	9626327	
26	Salchicha absorbente impregnado con hidrocarburos.		4571107	9626270	
27	Sacos de agregado calcáreo.	Batería 9	458743	9625228	
28	Un cilindro de plástico.		458746	9625234	

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
29	Dos bulk drum.		458750	9625235	
30	Sacos de agregado calcáreo.		458772	9625229	
31	Sacos de agregado calcáreo.		458775	9625224	

Fuente: Acta de Supervisión Especial 2021.  
Elaboración: TFA.

50. Finalmente, en el yacimiento Valencia – Nueva Esperanza, se detectaron las siguientes áreas:

**Cuadro N° 4: Detalle de las áreas afectadas en el yacimiento Valencia – Nueva Esperanza**

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
1	01 cilindro en estado de oxidación.	Batería 6	418758	9649065	

N°	Descripción (tipo de residuo)	Referencia de Ubicación	Coordenadas UTM WGS 84		Evidencia Fotográfica
			Este	Norte	
2	01 cilindro en estado de oxidación.	Batería 7	418876	9648899	
3	01 cilindro en estado de oxidación.		419986	9647513	
4	01 cilindro en estado de oxidación.		420065	9647360	
5	01 cilindro en estado de oxidación.		420574	9647140	
6	03 cilindros en estado de oxidación.		420578	9647137	
7	02 cilindros en estado de oxidación.	420591	9647135		

Fuente: Acta de Supervisión Especial 2021.  
Elaboración: TFA.

51. En ese sentido, la DSEM concluyó que los hechos detectados mediante Supervisión Especial 2021 se encuentran inadecuadamente almacenados; por lo que señaló lo siguiente:

**Resolución DSEM**

25. Como se concluyó anteriormente, se ha acreditado que los residuos se

encuentran inadecuadamente almacenados y dispuestos sobre el suelo, lo cual representa un **alto riesgo** de afectación a los componentes ambientales flora, fauna, suelo y agua superficial aledaños a los mismos, situación que se incrementa considerando los factores climáticos como son las frecuentes precipitaciones pluviales existentes en la zona.

26. En relación con el **alto riesgo**, es importante indicar que, los residuos metálicos inadecuadamente almacenados o dispuestos sobre el suelo (fotografías 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 34-2, 34-4, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 59) ubicados en los yacimientos Corrientes, Pavayacu, Valencia y Nueva Esperanza del Lote 8, son propensos a oxidarse por acción de la lluvia y generan bordes punzo cortantes que pueden herir a personas y animales que pudieran entrar en contacto con los mismos, este tipo de heridas son la puerta de entrada a las esporas de Clostridium tetani que normalmente se encuentran en el polvo y el suelo. A esto se añade los restos de productos químicos que contenían los barriles y que se derraman en el ambiente conforme se van oxidando los recipientes.
27. Con relación al **inminente peligro**, es preciso señalar que en cuanto a los residuos inadecuadamente almacenados que contienen restos de hidrocarburos (fotografías 34, 34-1, 34-2, 34-3, 34-4 y 34-5), ubicados en el CTR Pavayacu, es válido indicar que el hidrocarburo es un compuesto orgánico en estado gaseoso, líquido o sólido, que consiste principalmente de carbono e hidrógeno, que generan, entre otros, los siguientes impactos negativos en el ambiente:

<b>Componentes ambientales</b>	<b>Efectos negativos al medio ambiente</b>
<p>Presencia de hidrocarburos y metales en el agua superficial</p>	<p><b>Hidrocarburos totales de petróleo:</b>  <i>La presencia de los hidrocarburos en los cuerpos hídricos provoca la muerte de especies de fauna acuática, la cual se da por asfixia más que por intoxicación, ya que los hidrocarburos forman una capa que impide el paso del oxígeno al interior del cuerpo de agua y la salida del dióxido de carbono hacia el exterior, conformando así un ambiente anaeróbico<sup>17</sup>.</i></p> <p><b>Aceites y grasas:</b>  <i>la presencia de aceites y grasas presente en las aguas, podrían generar impactos como la asfixia en los peces y en formas de vida bentónica, efectos mortales sobre pescados cubriendo superficies epiteliales de papadas, así previniendo la respiración y mala apariencia del agua.<sup>18</sup></i></p> <p><b>Metales pesados:</b>  <i>Entre los metales que pueden encontrarse en los hidrocarburos está el Plomo, el cual puede acumularse en los cuerpos de los organismos acuáticos y del suelo, los que experimentarán efectos en su salud por envenenamiento. Las funciones del suelo pueden verse perturbadas por la presencia del Plomo, y las áreas de cultivos ya que también pueden entrar en las cadenas alimenticias</i></p> <p><i>Asimismo, el cadmio es un metal pesado no esencial y poco abundante en la corteza terrestre, sin embargo, en las últimas décadas ha aumentado considerablemente su acumulación, como consecuencia de la actividad industrial. La contaminación por cadmio puede causar serios problemas a todos los organismos vivos, resultando altamente tóxico para el ser humano. Una posible fuente de contaminación por cadmio en humanos es la ingesta de plantas contaminadas por el metal. Por este motivo, es importante conocer cuáles son los mecanismos de toxicidad del metal en la planta, así como los mecanismos de defensa de la misma. En este trabajo, se ha realizado una revisión de las principales fuentes de contaminación por cadmio, de la toxicidad del metal y de los mecanismos de hiperacumulación y fitoextracción de cadmio<sup>19</sup>.</i></p> <p><b>Óxidos de hierro:</b>  <i>El hierro es un metal que se oxida fácilmente en presencia de oxígeno, pero con el agua el proceso de oxidación se acelera, al oxidarse las chatarras lo</i></p>

	<p>hacen formando bordes irregulares donde se acumulan esporas de <i>Clostridium tetanim</i>, si una persona o animal se corta, las esporas en el interior darán lugar a bacterias que producen la toxina que provoca el tétano que es mortal para los humanos.</p> <p>El hierro oxidado al entrar en contacto con el suelo se une a las arcillas y reemplaza nutrientes en su superficie haciendo que el intercambio catiónico sea desventajoso para las plantas y por lo tanto empobreciendo el suelo.</p>
--	--

<p><i>Presencia de hidrocarburos en el suelo</i></p>	<p>Sobre el particular, es importante precisar que, los efectos de los hidrocarburos en el suelo tienen una variedad de escenarios potenciales, debido a la difusión lenta de la contaminación, los cuales se redistribuyen por toda la superficie del suelo y hacia el interior de este. Cuando los hidrocarburos se filtran, se produce una separación natural de los distintos constituyentes, por la exposición de la fase no acuosa a las fases, sólida, gaseosa y acuosa del suelo, permaneciendo los compuestos de alto peso molecular cerca de la fuente, debido a que tienen menor movilidad, mientras que los compuestos más livianos migran hacia porciones profundas del perfil por su mayor solubilidad en agua<sup>20</sup>.</p>
<p><i>Concentraciones elevadas de hidrocarburos en el sedimento</i></p>	<p>Los hidrocarburos que se depositan en los sedimentos pueden afectar a organismos bentónicos, evitando la colonización de invertebrados o resultando en varios efectos letales y sub-letales (Hoehn et al., 197421). La recuperación completa de las comunidades bentónicas puede ser cuestión de años, mientras tanto las comunidades suelen estar conformadas únicamente con organismos tolerantes al contaminante (Harrel, 198522).</p>
<p><i>Efectos de los hidrocarburos en los ecosistemas</i></p>	<p>Los problemas ecológicos que se pueden presentar ante un derrame de hidrocarburos presentan los siguientes aspectos negativos: (i) el oscurecimiento de la masa vegetal; (ii) la erosión del suelo; (iii) la disminución de recursos en los ecosistemas naturales; (iv) la conversión los suelos fértiles en improductivos; y, (v) los efectos adversos a la vida, salud y economía de las poblaciones humanas.</p> <p>Los hidrocarburos son capaces de disolver los tejidos vegetales, ocasionando daños importantes en las membranas celulares que resultan en reducción de la transpiración y aumento de la respiración. La presencia de hidrocarburos en el suelo puede inhibir el crecimiento de las plantas mediante un fenómeno de sofocación atribuida al desplazamiento del aire de los poros del suelo o el aumento de la actividad microbiana, que hace que las reservas de oxígeno alrededor de las raíces de las plantas sean insuficiente. Otro factor importante, resulta ser la capacidad de algunas especies vegetales de metabolizar y acumular hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAPs), los cuales al ser degradados se transforman en compuestos aún más tóxicos, carcinógenos y mutagénicos que fácilmente ingresan a la cadena trófica por medio de animales herbívoros<sup>23</sup>.</p>

28. En tal sentido, en el caso del almacenamiento inadecuado de suelo impregnado con hidrocarburos (Fotografías N.º 34 y 34-1) en bolsas ubicados en el CTR del Yacimiento Pavayacu, se presenta alto riesgo de que el hidrocarburo contenido en las mismas se filtre por el desgaste o ruptura, lo cual afectaría los componentes ambientales aledaños.
29. De forma similar, el inadecuado almacenamiento de residuos peligrosos (suelos impregnados con hidrocarburos almacenados sobre suelo natural sin sistema de contención) en la CTR de Pavayacu, lo cual se puede apreciar en los registros fotográficos N° 34, 34-1, 34-2, 34-3, 34-4 y 34-5 precedentes, también generan el alto riesgo de que se produzca un escurrimiento y, de esta manera, se afecte los componentes ambientales aledaños como bien se ha indicado.
30. Asimismo, el hidrocarburo y/o sustancias químicas que contienen los bulk drums (Fotografía N.º 18) ubicados en la plataforma 10X del Yacimiento

Corrientes, pueden sobrepasar la capacidad de almacenamiento debido a las lluvias frecuentes en la zona y/o los bulk drums pueden romperse o deteriorarse por los factores climáticos como la acción de los rayos solares, cambios de temperatura etc., y afectar los componentes ambientales adyacentes, y migrar el contaminante hacia cuerpos de agua que desembocan en el río Corrientes a 800 m al norte.

Por otro lado, corresponde indicar que, las poblaciones cercanas a las zonas donde se verificó el inadecuado almacenamiento de residuos o la disposición sobre el suelo de los mismos, podrían verse afectadas al entrar en contacto con los residuos, en el tránsito por dichas inmediaciones. Las comunidades son Villa Trompeteros, Santa Elena y Nueva Unión en el caso del Yacimiento Corrientes, comunidad de Dos de Mayo y Pucacuro en el caso del Yacimiento Pavayacu y para las poblaciones de Belén de Plantanoyacu y Sion del Yacimiento Valencia, todas ellas ubicadas a menos de 8 km de las zonas identificadas.

31. Estas condiciones de peligro inminente y alto riesgo, originan adicionalmente la necesidad de **mitigación** de las afectaciones causadas por el inadecuado almacenamiento de residuos peligrosos generados durante las actividades de hidrocarburos, a fin de prevenir daños acumulativos o de mayor gravedad que repercutan en los componentes ambientales y en las comunidades nativas.
52. Sobre esta base, la DSEM procedió a dictar las medidas preventivas detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, a través de las cuales se ordenó al administrado las siguientes obligaciones:

**Cuadro N° 5: Medidas preventivas ordenada por la DSEM**

N°	Obligaciones de las medidas preventivas ordenadas por la DSEM
1.	Recolectar, limpiar y retirar los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos identificados en las cincuenta y nueve (59) áreas detalladas en los Cuadros Nros. 1, 2 y 3 de la Resolución DSEM.
2.	Realizar el adecuado almacenamiento, traslado y disposición final de los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos identificados en las cincuenta y nueve (59) áreas detalladas en los Cuadros Nros. 1, 2 y 3 de la Resolución DSEM.

Elaboración: TFA.

### **VII.3 Sobre los alegatos de Pluspetrol Norte**

53. De la revisión del recurso de apelación presentado por el administrado, tenemos que se ha cuestionado lo siguiente:
- i) Configuración de un hecho de fuerza mayor.
  - ii) Nulidad de las medidas preventivas.
  - iii) Vulneración de los principios del debido procedimiento y verdad material.
54. En ese sentido, se procederá a evaluar cada uno de los alegatos presentados por

el administrado en su recurso de apelación.

i) Configuración de un hecho de fuerza mayor

55. El administrado señala que este Tribunal deberá considerar que, desde el año 2020, las actividades a nivel nacional se encuentran suspendidas; siendo para el caso del administrado desde el 16 de marzo del señalado año; esto a pesar de que, el 23 de julio de 2020, Pluspetrol Norte cumplió con registrar el Plan para la Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19 en el SICCOVID del Ministerio de Salud, ya que aún existe la imposibilidad de ejecutar las medidas administrativas, debido a que, por restricciones de seguridad sanitaria, el administrado no cuenta con el personal suficiente; además, que es el motivo por el cual tampoco se levanta la situación de fuerza mayor invocada a Perúpetro, la misma que se va a mantener en tanto exista riesgo para la salud de los trabajadores, colaboradores y pobladores de las comunidades nativas cercanas al Lote 8.
56. Además, el administrado señala que, si bien Loreto no cuenta con una cuarentena establecida, subsisten a la fecha una serie de limitaciones que vienen afectado la ejecución de las acciones necesarias para el cumplimiento de las medidas dictadas por la DSEM; por ejemplo, los protocolos a considerar regulados mediante la Resolución Viceministerial N° 014-2020-MINEM-VMH, la Resolución Ministerial N° 128-2020-MINEM/DM y sus modificatorias; y, el Decreto Legislativo N° 1489.
57. En ese sentido, a criterio del administrado, no es factible que el OEFA requiera a Pluspetrol Norte la ejecución de medidas preventivas, dado que existe una imposibilidad material de ejecutarlas, debido a la situación de fuerza mayor (situación extraordinaria, irresistible e imprevista) descrita en los párrafos precedentes, situación que ya ha sido comunicada al OEFA en diversos procedimientos.
58. Respecto a la situación descrita por el administrado, es importante señalar que, mediante Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, se aprobó la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional; y, se estableció la obligación de que todo administrado que desea reanudar su actividad deberá presentar ante el Ministerio de Salud (Sistema Integrado para COVID-19) el Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo.
59. Al respecto, tal y como manifiesta el administrado, el Ministerio de Energía y Minas aprobó protocolos y criterios para el desarrollo de las actividades de hidrocarburos a nivel nacional; sin embargo, contrariamente a lo señalado por este, a criterio de este Tribunal, dicha situación no representa un caso de fuerza mayor que inhiba

a Pluspetrol Norte de ejecutar las medidas preventivas materia de análisis, las mismas que se dan en el marco de la regulación expuesta en la presente resolución.

60. En ese orden de ideas, de los argumentos presentados por el administrado y los medios probatorios remitidos no se evidencia un impedimento extraordinario en relación al cumplimiento de las medidas preventivas en el plazo otorgado por la DSEM.
  61. Cabe precisar que el Reglamento de Supervisión del OEFA faculta al administrado de requerir a la Autoridad Supervisora de manera motivada la variación de las medidas preventivas; así como solicitar la ampliación del plazo para su cumplimiento. En ese sentido, a criterio de este Tribunal la situación descrita por el administrado encuentra prevista en el Reglamento de Supervisión; y, en caso de mantenerse la alegada situación, esta podría ser materia de análisis en el procedimiento que evaluará el cumplimiento de las medidas preventivas.
  62. Por lo tanto, de acuerdo a las razones expuestas en los párrafos precedentes, la situación descrita por el administrado no imposibilita a la DSEM la imposición de las medidas preventivas descritas en el Cuadro N° 1, ya que, tal y como se analizará en los siguientes fundamentos de esta resolución, se han configurado los presupuestos regulados en el artículo 29 del Reglamento de Supervisión.
- ii) Nulidad de las medidas preventivas
63. El administrado señala que las medidas administrativas dictadas por la DSEM tienen una finalidad físicamente imposible, ya que existe una oposición por parte de las comunidades de Belén y Sión, siendo que se impide el ingreso del personal de Pluspetrol Norte a las áreas del Yacimiento de Valencia - Nueva Esperanza.
  64. El TUO de la LPAG regula entre los requisitos de validez del acto administrativo que este cuente con un objeto o contenido que denote una posibilidad física de cumplimiento; al respecto, Pluspetrol Norte indica que, al no cumplirse con uno de estos requisitos de validez, el acto administrativo que emite las medidas preventivas se encuentra inmerso en una causal de nulidad, por la razón señalada en el párrafo precedente.
  65. Sobre el particular, de acuerdo con lo señalado por el administrado, corresponde traer a colación el marco normativo vigente con relación a las causales de nulidad; es así que, en el artículo 10 del TUO de la LPAG, se dispone lo siguiente:

**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.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

66. Ahora bien, cabe precisar que, de acuerdo con el artículo 12<sup>41</sup> del TUO de la LPAG, la declaración de nulidad de un acto administrativo tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto. Al respecto, Morón Urbina señala que<sup>42</sup>:

La declaración administrativa o judicial de nulidad del acto administrativo hace que desaparezca la presunción que lo cobijaba y se descorra el velo de su engañosa legalidad. En tal sentido, la declaración operará hasta el momento mismo de su emisión, sin favorecer ni perjudicar a ningún administrado (...).

67. En ese sentido, en caso se genere una de las causales de nulidad previstas en el TUO de la LPAG, esta tendrá un efecto declarativo y retroactivo; quedando sin efecto el acto administrativo, razón por la cual es relevante la evaluación de lo señalado por el administrado.
68. Es así que Pluspetrol Norte señala que, en el presente caso, se trataría de un acto administrativo nulo porque el mismo tiene un objeto o contenido imposible de ser realizado; en ese sentido, corresponde indicar que, en el presente caso, el acto administrativo implica la ejecución de lo detallado en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
69. Ahora bien, es importante señalar que, con relación a esta falta de acceso alegada por el administrado, este Tribunal ya se ha pronunciado mediante la Resolución

---

<sup>41</sup> **TUO de la LPAG.**

**Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad**

12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.

12.2 Respecto del acto declarado nulo, los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deberán oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.

12.3 En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado.

<sup>42</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo I, Lima: Gaceta Jurídica, 2019. pp. 266.

Nº 287-2021-OEFA/TFA-SE del 07 de setiembre de 2021 y la Resolución Nº 119-2021-OEFA/TFA-SE del 27 de abril de 2021.

70. En ese sentido, ya que la zona es la misma que fue evaluada en las resoluciones citadas en el párrafo precedente; y, además, el administrado no ha presentado medio probatorio adicional para fundamentar su alegato, este Tribunal reitera su posición en relación al cuestionamiento presentado por el administrado; esto es que, en caso se logre demostrar dicha obstaculización, este cuestionamiento será materia de análisis en el procedimiento mediante el cual se evalúe el cumplimiento de las medidas preventivas -tal y como se ha indicado en el fundamento 61 de la presente resolución-; siendo que la situación es contraria a lo señalado por el administrado, ya que se ha demostrado que Pluspetrol Norte tiene acceso a las áreas del Lote 8 involucradas en el análisis.
71. Por lo tanto, contrariamente a lo señalado por el administrado, el acto administrativo -ejecución de las medidas preventivas descritas en el Cuadro Nº 1 de la presente resolución- es posible de ser realizado dentro de los plazos establecidos; caso contrario, este Tribunal reitera que el administrado se encuentra en la facultad de solicitar la ampliación del plazo para su cumplimiento; por lo que no se configura ninguna de las causales dispuestas en el artículo 10 del TUO de la LPAG.
- iii) Vulneración de los principios del debido procedimiento y verdad material
72. Pluspetrol Norte señala que las acciones de supervisión realizadas por la DSEM deben ajustarse a los principios del debido procedimiento y verdad material; sobre todo en relación a la debida motivación de los actos administrativos; en ese sentido, el administrado cuestiona lo siguiente: i) la naturaleza de las medidas impuestas (el administrado sostiene que deberían ser correctivas), debido a que estas deberían darse de manera excepcional, ya que se dan en un etapa de supervisión, por lo que las garantías de un debido procedimiento no se han desplegado y se genera una situación desventajosa para Pluspetrol Norte; ii) no se ha sustentado el grave daño al ambiente, ya que solo se encuentran sustentadas en fotografías, sin análisis técnico; y, iii) no se evidencia sustento técnico para los plazos de cumplimiento de las medidas preventivas.
73. Sobre el particular, se debe señalar que, en el ordenamiento jurídico nacional y específicamente en el ámbito del derecho administrativo, se ha regulado el principio del debido procedimiento, estableciéndose como uno de los elementos esenciales que rigen no solo la actuación de la Administración en el marco de los procedimientos administrativos en general<sup>43</sup>, sino que, además, supone un límite

---

<sup>43</sup> TUO de la LPAG

al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa; ello, al imponer a la Administración la obligación de sujetarse al procedimiento establecido<sup>44</sup> y a respetar las garantías consustanciales al mismo.

74. Conforme a ello, Ossa Arbelaez señala lo siguiente<sup>45</sup>:

(...) El debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización (...).

75. Además, de acuerdo con lo señalado por el administrado, resulta menester traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3<sup>46</sup> del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6<sup>47</sup> del

---

**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: (...)

**1.2. Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

<sup>44</sup> **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: (...)

2. **Debido procedimiento.** - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas. (...)

<sup>45</sup> OSSA ARBELAÉZ, Jaime. *Derecho administrativo sancionador – Una aproximación dogmática*. Segunda edición. Bogotá: Legis, 2019. pp. 239.

<sup>46</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

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

<sup>47</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 6.- Motivación del acto administrativo**

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

citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

76. En ese sentido, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
77. En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación<sup>48</sup>. Por un lado, se recoge la obligación de la motivación en las

---

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

<sup>48</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03891-2011-AA/TC (fundamento jurídico 17) ha señalado lo siguiente:

La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso. Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4) precisó lo siguiente: El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional. (...) Constituye una exigencia o

decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; mientras que, en segundo lugar, se consigna -como requisito previo a la motivación- la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material<sup>49</sup>, cuya vulneración también alega el administrado.

78. Ahora bien, expuesta la importancia de una debida motivación en el acto administrativo, sobre el primer punto, corresponde reiterar lo señalado en el artículo 29 del Reglamento de Supervisión<sup>50</sup>, mediante el cual se dispone que la DSEM se encuentra facultada a dictar medidas preventivas, para evitar lo siguiente:

- (i) Un inminente peligro sobre el ambiente, recursos naturales o salud de las personas;
- (ii) Un alto riesgo de producirse un daño al ambiente, recursos naturales o salud

---

condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...).

<sup>49</sup> **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:

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

<sup>50</sup> **Reglamento de Supervisión**

**Artículo 29.- Procedimiento para la aplicación de medidas preventivas**

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

29.2 La notificación de la medida preventiva se realiza en el lugar en que esta se haga efectiva, en caso sea dictada por el supervisor designado; o, en su defecto, en el domicilio legal del administrado.

29.3 En caso el administrado no ejecute la medida preventiva, el supervisor realiza la referida ejecución, por sí o a través de terceros, a costa del administrado.

29.4 Para hacer efectiva la ejecución de las medidas preventivas, el supervisor designado puede solicitar, en el marco de la legislación vigente, la participación de la Policía Nacional del Perú. También puede hacer uso de medidas como el descerraje o similares, previa autorización judicial.

29.5 Culminada la diligencia de ejecución del cumplimiento de la medida preventiva, el supervisor designado levanta un Acta de Supervisión y entrega copia del acta a la persona con quien se efectuó la diligencia. De no haberse podido ejecutar la medida preventiva, se levanta un acta indicando, entre otros puntos, los motivos que impidieron la ejecución de la mencionada medida. Para garantizar la ejecución de las medidas preventivas, el supervisor designado puede volver a realizar la diligencia sin necesidad de que se emita otra resolución, de manera tal que se asegure su cumplimiento.

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

- de las personas; o,
- (iii) Mitigación de las causas que generan o puedan generar un mayor daño al ambiente.

79. En ese sentido, una medida preventiva es dictada en el contexto de lo señalado en el Reglamento de Supervisión, situación que se ha configurado en el presente caso, debido a que se ha verificado la existencia de los elementos descritos en el párrafo precedente:

**Cuadro Nº 6: Configuración de los presupuestos regulados en el artículo 29 del Reglamento de Supervisión**

<b>Configuración de los elementos para la emisión de una medida preventiva</b>	
<b>Alto riesgo</b>	<p>Al respecto, como ha quedado evidenciado mediante el registro fotográfico consignado en el Acta de Supervisión y en la presente resolución, se manifiesta la existencia de residuos sólidos sobre los componentes agua, suelo y flora.</p> <p>Asimismo, por las características naturales de las 59 (cincuenta y nueve) zonas que son circundantes a los puntos identificados por la DSEM representa también una afectación al componente ambiental referido a la fauna del lugar. Lo señalado queda evidenciado en las siguientes fotografías:</p>
	<p><b>Afectación al componente agua</b></p> <p>Fotografía N° 47</p> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 25%;"> <p>Batería 2. Se observó salchicha absorbente impregnada con hidrocarburos dispuesta sobre el cauce de la quebrada (Residuo peligroso).</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 75%;">  </div> </div> <p><b>Afectación al componente flora</b></p>

**Configuración de los elementos para la emisión de una medida preventiva**

IDRS 9 - Central de Chatarra. Se observó 2 cilindros con restos de retazos metálicos en estado de oxidación, un bulk drum con restos metálicos (latas, fierros y alambres) dispuestos sobre suelo (Yacimiento Corrientes. Residuo no peligroso).



A mayor abundamiento, en el Acta de Supervisión, se consignó información base para el análisis de riesgo, identificándose que el medio potencialmente afectado es principalmente el suelo, tal y como consta a continuación:

<b>Acta de Supervisión</b>	
	<p><b>Información para análisis de riesgo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entorno: Natural</li> <li>✓ Cantidad: Por determinar</li> <li>✓ Extensión: Por determinar.</li> <li><del>✓ Peligrosidad: Según las propiedades de los residuos sólidos y grado de afectación.</del></li> <li>✓ Medio potencialmente afectado: Suelo</li> </ul> <p><b>Medios probatorios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Acta de supervisión del OEFA.</li> <li>✓ Fotografías georreferenciadas tomadas durante la supervisión en campo.</li> </ul>

En ese sentido, por lo expuesto previamente, queda acreditado el alto riesgo de producirse un daño al ambiente y recursos naturales.

**Inminente peligro**

Al respecto, conforme a las fotografías tomadas durante la Supervisión Especial 2021, en el Centro Transferencia de Residuos de Pavayacu (CTR), se evidencia la presencia de residuos con restos de hidrocarburos, tal y como se muestra a continuación:

**Configuración de los elementos para la emisión de una medida preventiva**

**Acta de Supervisión**

Fotografía N° 34

CTR  
Pavayacu. Se observó residuos de suelos impregnados con hidrocarburos almacenados en big bag sobre suelo natural, sin sistema de contención ni techo que los proteja de las lluvias, ubicados en un área adyacente al pozo 3X (Residuo peligroso).



Fotografía N° 34-1

CTR  
Pavayacu. Se observó residuos de suelos impregnados con hidrocarburos y líquidos de hidrocarburos almacenados en cilindros y bulk drum's sobre suelo natural, sin sistema de contención ni techo que los proteja de las lluvias. Residuo peligroso



### Configuración de los elementos para la emisión de una medida preventiva

Fotografía N° 34-2

CTR  
Pavayacu. Se observó residuos de tapas de casing con grasa, cilindros metálicos oxidados y plásticos sobre suelo natural, sin sistema de contención, ubicados en un área adyacente al pozo 3X (No peligroso)



De las fotografías consignadas resulta evidente la presencia de hidrocarburos y metales en el componente ambiental suelo, lo que se configura como una causa de efectos potenciales, debido a la difusión lenta de la contaminación, los cuales se redistribuyen por toda la superficie del suelo y hacia el interior de este.

Además, cuando los hidrocarburos se filtran, se produce una separación natural de los distintos constituyentes, por la exposición de la fase no acuosa a las fases, sólida, gaseosa y acuosa del suelo, permaneciendo los compuestos de alto peso molecular cerca de la fuente, debido a que tienen menor movilidad, mientras que los compuestos más livianos migran hacia porciones profundas del perfil por su mayor solubilidad en agua<sup>51</sup>.

Entre los metales que pueden encontrarse en los hidrocarburos está el plomo, el cual puede acumularse en los cuerpos de los organismos acuáticos y del suelo, los que experimentarán efectos en su salud por envenenamiento; en ese sentido, las funciones del suelo pueden verse perturbadas por la presencia del plomo, y las áreas de cultivos ya que también pueden entrar en las cadenas alimenticias. Por este motivo, es importante conocer cuáles son los mecanismos de toxicidad del metal en la planta, así como los mecanismos de defensa de la misma<sup>52</sup>.

Asimismo, la DSEM ha motivado la presencia de poblaciones cercanas a las zonas verificadas con residuos peligrosos dispuestos sobre el suelo; situación que además ha sido reafirmada por el administrado, ya que en su recurso de apelación señala que, por protección a diversas comunidades en relación al contagio del COVID-19,

<sup>51</sup> Cando M. A. (2011). Determinación y Análisis de un Proceso de Biorremediación de Suelos Contaminados por Hidrocarburos. (Tesis de Pregrado). Universidad Politécnica Salesiana. Cuenca. México.

<sup>52</sup> Rodríguez-Serrano, M., Martínez-de la Casa, N., Romero-Puertas, M.C., del Río, L.A., Sandalio, L.M. (2008). Toxicidad del Cadmio en Plantas. Ecosistemas 17(3):139-146.

**Configuración de los elementos para la emisión de una medida preventiva**

no podría ejecutar las medidas preventivas; por lo que se puede concluir la presencia de personas en las zonas materia de análisis.

En ese sentido, al no tener un control sobre la adecuada disposición de este tipo de residuos sólidos, se configura un peligro para las personas que transiten por esas zonas, lo señalado puede ser evidenciado en las siguientes imágenes:

**Resolución DSEM**

**Imagen 1: Poblaciones cercanas al Yacimiento Corrientes**



**Imagen 2: Poblaciones cercanas al Yacimiento Pavayacu**



<b>Configuración de los elementos para la emisión de una medida preventiva</b>	
	En ese sentido, de acuerdo a lo señalado en los párrafos precedentes, es posible afirmar que existe un inminente peligro sobre el ambiente, recursos naturales y salud de las personas.
<b>Mitigación de las causas</b>	Al acreditarse los presupuestos anteriores, resulta necesario la mitigación de los mismos, es decir a las consecuencias generadas la inadecuada disposición de residuos peligrosos generados durante el desarrollo de las actividades de hidrocarburos, a fin de prevenir daños que se generen a los componentes ambientales y salud de las personas del lugar.

Elaboración: TFA

80. Es así que la emisión de las medidas preventivas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución se encuentra justificada; además, es importante señalar que, de la regulación ambiental vigente, no se desprende que una medida administrativa solo se deba dar en un contexto excepcional, como afirma el administrado; sino que la misma deberá ser emitida por la Autoridad de Supervisión siempre y cuando se evidencie la existencia de los presupuestos descritos en el cuadro precedente; por lo que su emisión no obedece a un carácter excepcional como señala el administrado, sino a la configuración de dichos presupuestos. Con relación a que estas deberían ser medidas correctivas, se debe indicar que la diferencia señalada por el administrado no se sustenta en base normativa alguna.
81. Sobre el segundo punto, referido a la falta de justificación del daño ambiental, la motivación de la DSEM se encuentra detallada en el fundamento 51 de la presente resolución, la misma que tiene criterios técnicos detallados y que se encuentra en concordancia con lo señalado en el Cuadro N° 6 de la presente resolución; por lo que, a criterio de este Tribunal, no existe una falta de motivación en dicho extremo como sostiene el administrado.
82. Finalmente, respecto a la falta de motivación del plazo otorgado por la DSEM para el cumplimiento de las medidas preventivas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, corresponde traer a colación el detalle de la Resolución DSEM:

**Resolución DSEM**

34. Cabe indicar que, las medidas preventivas ordenadas a PPN, así como el plazo otorgado para su cumplimiento, guardan una relación razonable con el fin que se pretende alcanzar, esto es, cautelar el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano y equilibrado.
35. En ese aspecto, sobre los plazos otorgados para el cumplimiento de las medidas preventivas se debe indicar que las medidas preventivas consisten en realizar acciones que tienen por objetivo evitar daños a la salud humana y ambiental y el incremento de las áreas afectadas de suelo e impactos al agua en la quebrada sin nombre, es por ello que los plazos otorgados tienen las siguientes consideraciones:

- La medida preventiva consistente en recolectar, limpiar y retirar los residuos sólidos y líquidos no requiere realizar obras de gran envergadura y se orienta a ser ejecutada en el menor plazo posible dentro de los límites de razonabilidad; sin embargo, los residuos están distribuidos en tres (3) yacimientos distintos. Por ello, se considera razonable otorgar un plazo de treinta (30) días hábiles para el desarrollo de dichas actividades, contado desde el día hábil siguiente de la notificación de la presente resolución.
  - La medida preventiva consistente en realizar el adecuado almacenamiento, traslado y disposición final de los residuos sólidos y líquidos, requiere de la coordinación logística con un operador de residuos sólidos debidamente autorizado para la disposición final de los residuos sólidos. Por ello, se considera razonable otorgar un plazo de cincuenta (50) días hábiles contados desde el día hábil siguiente de notificada la presente Resolución.
83. En ese sentido, resulta manifiesto que los plazos otorgados por la DSEM guardan relación con todo el análisis técnico detallado en la Resolución DSEM; por lo que dichos plazos corresponden a las consideraciones detectadas por el supervisor en base a lo desarrollado en la Supervisión Especial 2021, la misma que manifestó la falta de diligencia de Pluspetrol Norte con relación a las instalaciones del Lote 8; por lo que los plazos dictados se encuentran justificados.
84. Por lo tanto, de acuerdo a lo señalado en los párrafos precedentes, resulta evidente que la DSEM no ha vulnerado los principios del debido procedimiento y la verdad material, puesto que la emisión de las medidas preventivas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución guardan relación con el marco normativo ambiental vigente y cuenta con la evidencia suficiente que permite justificar la imposición de las medidas administrativas antes descritas; además que el administrado ha podido ejercer su derecho de legítima defensa con la imposición del recurso de apelación analizado en la presente resolución.
85. Por lo expuesto, se evidencia que las medidas preventivas fueron dictadas con la finalidad de evitar un efecto nocivo al ambiente, ante la falta de un adecuado almacenamiento y disposición de residuos peligrosos y no peligrosos en las 59 (cincuenta y nueve) áreas detalladas en esta resolución; por lo que corresponde confirmar la Resolución DSEM que impuso a Pluspetrol Norte el cumplimiento de las medidas preventivas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

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

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

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO. - CONFIRMAR** las medidas preventivas impuestas a Pluspetrol Norte S.A. (ahora, Pluspetrol Norte S.A. en Liquidación) a través de la Resolución N° 00083-2021-OEFA/DSEM del 17 de mayo de 2021, las cuales se encuentran descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.** - Notificar la presente resolución a Pluspetrol Norte S.A. (ahora, Pluspetrol Norte S.A. en Liquidación) y remitir el expediente a la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



Organismo  
de Evaluación  
y Fiscalización  
Ambiental

Firmado digitalmente por: YUI  
PUNIN Marcos Martin FAU  
20521286769 soft  
Cargo: Presidente de la SE  
Lugar: Sede Central -  
Lima\Lima\Jesus Maria  
Motivo: Soy el autor del  
documento



Organismo  
de Evaluación  
y Fiscalización  
Ambiental

Firmado digitalmente por:  
NEYRA CRUZADO Cesar  
Abraham FAU 20521286769 soft  
Cargo: Vocal  
Lugar: Sede Central -  
Lima\Lima\Jesus Maria  
Motivo: Soy el autor del  
documento



Organismo  
de Evaluación  
y Fiscalización  
Ambiental

Firmado digitalmente por:  
PEGORARI RODRIGUEZ Carla  
Lorena FAU 20521286769 soft  
Cargo: Vocal  
Lugar: Sede Central -  
Lima\Lima\Jesus Maria  
Motivo: Soy el autor del  
documento



Organismo  
de Evaluación  
y Fiscalización  
Ambiental

Firmado digitalmente por:  
TASSANO VELAOCHAGA  
Hebert Eduardo FAU  
20521286769 soft  
Cargo: Vocal  
Lugar: Sede Central -  
Lima\Lima\Jesus Maria  
Motivo: Soy el autor del  
documento



Organismo  
de Evaluación  
y Fiscalización  
Ambiental

Firmado digitalmente por:  
ROJAS CUESTA Mary FAU  
20521286769 soft  
Cargo: Vocal  
Lugar: Sede Central -  
Lima\Lima\Jesus Maria  
Motivo: Soy el autor del  
documento



Organismo  
de Evaluación  
y Fiscalización  
Ambiental

Firmado digitalmente por:  
IBERICO BARRERA Ricardo  
Hernan FAU 20521286769 soft  
Cargo: Vocal  
Lugar: Sede Central -  
Lima\Lima\Jesus Maria  
Motivo: Soy el autor del  
documento



## ANEXO N° 1

### Listado de documentos contenidos en el expediente N° 013-2021-DSEM-CHID, para la resolución del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución N° 00083-2021-OEFA/DSEM<sup>53</sup>

#### Carpeta: Acta de Supervisión

- Acta lote 8 v2\_EXP 0013-2021\_REV LEGAL\_1\_INAF\_FINAL I.pdf (Acta de la supervisión especial realizada en el Lote 8 del 16 de enero al 11 de febrero de 2021)
- Carta N° 00366-2021-OEFA/DSEM (1).pdf

#### Carpeta: Actas de Reunión

- Acta\_de\_Reunión\_1617156014710.pdf (Acta de reunión de la DSEM con representantes de Pluspetrol Norte S.A. en Liquidación, del 20 de marzo de 2021)
- Acta\_de\_Reunión\_1618958310909.pdf (Acta de reunión de la DSEM con representantes de Pluspetrol Norte S.A. en Liquidación, del 20 de abril de 2021)

#### Carpeta: Actas del Fiscal

- Otros\_1613667232946.pdf (Acta de la Fiscalía Especializada en materia Ambiental de Loreto – Sede Nauta, del 16 de enero de 2021)
- Otros\_1613667022751.pdf (Acta de la Fiscalía Especializada en materia Ambiental de Loreto – Sede Nauta, del 17 de enero de 2021)
- Otros\_1613667089632.pdf (Acta de la Fiscalía Especializada en materia Ambiental de Loreto – Sede Nauta, del 27 de enero de 2021)

#### Carpeta: Cartas de Perupetro

- Otros\_1614821910577.pdf (Carta GGRL-SUPC-GFST-00010-2021 del 05 de enero de 2021)
- Otros\_1613690338494.pdf (Carta GGRL-LEGL-00022-2021 del 07 de enero de 2021)
- Otros\_1614608913263.pdf (Carta GGRL-SUPC-GFST-00046-2021 del 13 de enero de 2021)
- Otros\_1613690449924.pdf (Carta GGRL-SUPC-GFST-00096-2021 del 24 de enero de 2021)
- Otros\_1614610296489.pdf (Carta GGRL-LEGL-00194-2021 del 05 de febrero de 2021)
- Otros\_1617989243508.pdf (Carta GGRL-SUPC-GFST-00473-2021 del 29 de marzo de 2021)

<sup>53</sup>

Dichos documentos obran en los siguientes enlaces:

- <https://drive.google.com/drive/folders/1bODnXu4YimIOEFZQZIYazxhbiRXdeHyX?usp=sharing>
- [https://drive.google.com/drive/folders/1KSWifaxO61oSqNZFtJV5ApZtyAl0v\\_0K](https://drive.google.com/drive/folders/1KSWifaxO61oSqNZFtJV5ApZtyAl0v_0K)

- Otros\_1623164329478.pdf (Nota de prensa del 11 de mayo de 2021)
- Otros\_1623164151700.pdf (Nota de prensa del 27 de abril de 2021)

Carpeta: Cartas emitidas por la DSEM

- Carta\_00142-2021-OEFA-DSEM-CHID.pdf
- Carta\_00114-2021-OEFA-DSEM-CHID.pdf
- Carta\_061-2021-DSEM-\_A\_PERUPETRO (2).pdf

Carpeta: Descargos

- 028-PPN-EHS-028-2021\_1\_ (1).pdf
- Anexo\_1\_bateria\_7\_\_accesos\_y\_plataformas.pdf
- Anexo\_1\_INMAC-PPN-C-PL-37009201.pdf
- Anexo\_1\_PL08-1505-PL-X-053\_Bateria\_4.pdf
- Anexo\_1\_PPN-PY-C-PL-7401.pdf
- Anexo\_1\_PPN-PY-C-PL-7402.pdf
- Anexo\_1\_PPN-PY-C-PL-7403.pdf
- Anexo\_2\_Plano\_Valencia-NuevaEsperanza\_1\_.jpg
- Anexo\_2\_VALENCIA-NVAESPERANZA\_2\_.pdf
- Anexo\_3\_Planta\_General.PDF
- 065-PPN-EHS-065-2021\_Exp\_0013-2021 (1).pdf
- 054-PPN-EHS-054-2021\_Exp\_0013-2021 (1).pdf
- Anexo\_2\_Produccion\_por\_desfogue\_de\_pozos.xlsx
- Anexo\_2\_Prod\_Pozos\_ATA\_APA\_SD\_2020.xlsx
- Anexo\_09.pdf
- Anexo\_10\_Cronograma\_Zona\_Estanca\_-Desaladoras\_Bat1.pdf
- Anexo\_101\_\_PL\_Obra\_Civil\_En\_Planta\_.pdf
- Otros\_1619447317511.zip
- Otros\_1619446636244.zip

Carpeta: ht- 2021-E01-052897- MEDIDA CAUTELAR

- escrito.pdf (Carta GGRL-SUPC-GFST-00906-2021 del 14 de junio de 2021)
- Memorando 01258-2021-OEFA-DSEM.pdf

Carpeta: Medidas administrativas

- 52453-ConstanciaDeposito.pdf
- 52684-ConstanciaDeposito.pdf
- RD 083- PLUPETROL.pdf
- RD 084-DSEM- PLUSPETROL NORTE.pdf

Carpeta: Notificaciones

- Otros\_1616713574703.pdf (Notificación de Carta N° 00366-2021-OEFA/DSEM)
- Otros\_1616713775417.pdf (Notificación de Carta N° 00114-2021-OEFA/DSEM-CHID)

Carpeta: Plan de supervisión

- Anexo\_del\_plan\_de\_superv\_20210608114700037.rar
- Plan\_de\_Supervision\_1612370390275 (2).pdf

Carpeta: Recurso de apelación

- 2021-E01-050359\_cargo.pdf
- Anexo 1 CCE DNI.PDF
- Anexo 2 Vigencia de poder PPN\_010321\_.pdf
- Anexo 3\_Reporte Preliminar y Final.pdf
- Anexo 4\_Carta PPN-EHS-249-2020.pdf
- Anexo 5\_Informe social sobre incidente ambiental.pdf
- Anexo 6\_Acta de reunión del 18 de diciembre de 2020.pdf
- Anexo 7\_Carta PPN-EHS-278-2020.pdf
- Anexo 8\_Acta Fiscal del 17 de enero 2021.pdf
- Anexo 9\_Acta Fiscal del 27 de enero 2021.pdf
- Memorando 01189-2021-OEFA-DSEM.pdf
- PPN-LEG-21-166.pdf

Carpeta: Reportes de OEFA

- Reporte\_de\_despacho\_posterior\_a\_la\_accion\_de\_supervision\_1614353918500 (2).pdf
- Reporte\_de\_despacho\_previo\_a\_la\_accion\_de\_supervision\_1613429669834 (1).pdf
- Reporte\_Publico\_de\_Supervision\_1615824959798 (4).pdf
- Reporte\_Publico\_de\_Supervision\_1618500267984.pdf

Carpeta: Reportes del administrado

- 2021-E01-012221\_cargo (3).pdf
- Otros\_1613683063550.pdf (Reportes preliminares de incidentes ambientales)
- Reporte\_Final\_OEFA-200121-Fuga\_pozo\_74\_Valencia-NE (1).pdf



"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: 02695259"



02695259

