

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



“Reparación del daño a la salud desde la vía administrativa en casos de derrames de hidrocarburos”

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

AUTORA:

Vera Lucia Morveli Flores

ASESORA:

Isabel Calle Valladares

CÓDIGO DE LA ALUMNA:

20081009

2018

RESUMEN

Todos los peruanos tenemos el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida (numeral 22 del artículo 2° de la Constitución). Este precepto constitucional está ligado a garantizar el bienestar de las personas dentro del ambiente donde se desarrollan. No obstante, la ejecución de actividades productivas puede generar un daño ambiental que involucre la salud de personas; es decir, que se afecte su bienestar. A fin de evitar esta situación, los titulares de dichas actividades tienen obligaciones que cumplir, siendo que el Estado peruano vela por el cumplimiento de las mismas y aplica, en caso corresponda, medidas para corregir esta situación. Considerando ello, este trabajo analiza dos pronunciamientos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA que versan sobre derrames de hidrocarburos ocurridos en nuestra Amazonía en los últimos 4 años, mediante los cuales se determinó la responsabilidad administrativa por ocasionar un daño a la salud de las personas, así como la imposición de medidas administrativas contra la empresa responsable. De la revisión de dichos pronunciamientos, advertimos que sus análisis sobre el daño a la salud por influjo ambiental han sido divergentes. Si bien es factible que los pronunciamientos puedan diferenciarse, ello será correcto siempre y cuando los actos administrativos estén debidamente motivados y cumplan con los principios de la normativa administrativa. No obstante, en nuestra opinión, el OEFA no ha motivado sus pronunciamientos, al no explicar por qué no consideró la opinión de la autoridad de salud para determinar la afectación de la salud de las personas, considerando que se trata de un tema transectorial; así como, determinó la responsabilidad administrativa de la empresa valorando medios indiciarios que no tienen un sustento técnico. En este contexto, consideramos necesario: establecer lineamientos para definir el daño a la salud por influjo ambiental, así como su probanza en vía administrativa; establecer la obligatoriedad que la autoridad de fiscalización ambiental solicite un informe técnico antes de emitir su decisión final a la autoridad de salud, bajo responsabilidad administrativa; así como diseñar una política ambiental en temas de salud ambiental. Por último, el accionar de la vía administrativa como un mecanismo de comando y control tiene como fin asegurar el bienestar integral de las personas, lo cual no puede desconocer los derechos que asisten a los administrados inmersos en un procedimiento sancionador.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	pg. 5
CAPÍTULO I	pg. 6
I. Los derrames de hidrocarburos ocurridos en los distritos de Imaza y Morona.....	pg. 6
1.1 Antecedentes de los derrames de hidrocarburo ocurridos en los distritos de Imaza y Morona.....	pg. 6
1.2 Determinación de responsabilidad administrativa por ocasionar daño real a la salud de las personas en el caso de los derrames en los distritos de Imaza y Morona.....	pg. 7.
1.2.1 Concepto de salud aplicado.....	pg. 7
1.2.2 Hechos probados que sustentan la acreditación de la infracción.....	pg. 8
1.2.3 Medida administrativa impuesta.....	pg. 11
II. El derrame de hidrocarburos ocurrido en Cuninico.....	pg. 11
2.1 Antecedentes del derrame de hidrocarburos ocurrido en Cuninico.....	pg. 11
2.2 Determinación de responsabilidad administrativa por ocasionar daño real a la salud de las personas en el caso de Cuninico.....	pg. 12
2.2.1 Concepto de salud.....	pg. 12
2.2.2 Determinación de responsabilidad administrativa.....	pg. 12
2.2.3 Medida administrativa ordenada.....	pg. 14
III. Diferencias entre ambos pronunciamientos sobre el tema de salud.....	pg. 14
CAPÍTULO II	pg. 18
I. Marco conceptual: daño a la salud por influjo ambiental.....	pg. 18
1.1 Concepto de daño ambiental.....	pg. 18
1.2 Tipología del daño ambiental.....	pg. 21
1.3 Concepto del derecho a la salud.....	pg. 23
II. Fiscalización ambiental por daño a la salud por influjo ambiental en el sector de hidrocarburos.	
2.1 Marco general de la fiscalización ambiental.....	pg. 24

2.2 Tipificación del daño a la salud producto de derrames de hidrocarburos.....pg. 27

2.3 Determinación de responsabilidad por ocasionar daño a la salud por influjo ambiental.pg.30

 2.3.1 Aplicación del principio de causalidad, responsabilidad ambiental y pagador - contaminador.....pg.30

 2.3.2 Regulación en temas transectoriales.....pg. 33

 2.3.3 Motivación del acto administrativo sobre la base de informes.....pg. 35

CAPÍTULO III.....pg. 39

I. Análisis de los pronunciamientos del OEFA.....pg. 39

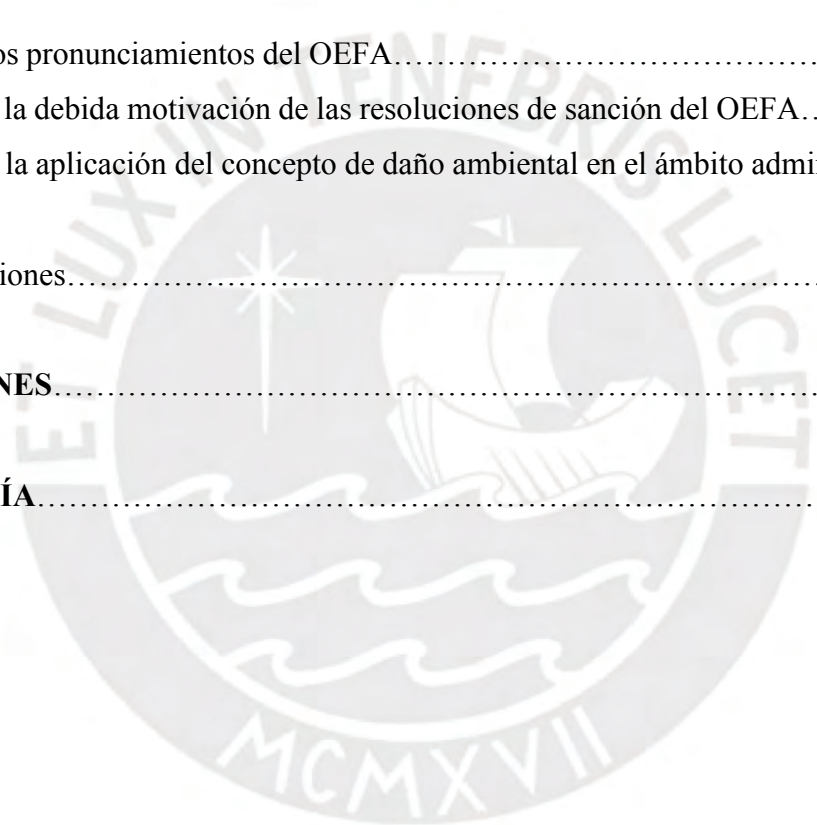
 1.1 Análisis de la debida motivación de las resoluciones de sanción del OEFA.....pg.39

 1.2 Análisis de la aplicación del concepto de daño ambiental en el ámbito administrativo. .pg.44

II. Recomendaciones.....pg. 47

CONCLUSIONES.....pg. 49

BIBLIOGRAFÍA.....pg. 52



INTRODUCCIÓN

Los derrames de hidrocarburos del Oleoducto Norperuano ocurridos en los últimos cuatro años han ocasionado un impacto negativo en nuestra Amazonía. A raíz de ello, el Estado ejerce su potestad sancionadora para resguardar los bienes jurídicos afectados, a través de la autoridad ambiental competente, que es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Realizando un análisis de los pronunciamientos de la autoridad administrativa, advertimos que los mismos difieren sobre su entendimiento del daño a la salud por influjo ambiental y la determinación de responsabilidad administrativa. Ello, ha influido en las medidas administrativas que fueron ordenadas a Petroperú para la reparación del daño ocasionado.

En ese sentido, el presente trabajo se enfoca en analizar desde la vía administrativa la reparación del daño a la salud por derrames de hidrocarburos, dada su importancia social y relevancia jurídica. Para ello, en primer lugar, plantearemos el problema a ser analizado. A continuación, desarrollaremos el marco teórico de nuestro trabajo. Posteriormente, propondremos nuestra hipótesis. Por último, detallaremos la metodología a utilizar y el esquema que guiará nuestro trabajo.

CAPÍTULO I

En el presente capítulo, se analizarán cómo fue abordado el daño a la salud en los dos pronunciamientos de la autoridad administrativa ambiental que sirven de base para esta investigación, nos referimos a los procedimientos administrativos sancionadores seguidos por el OEFA respecto de los derrames de hidrocarburos ocurridos en la Amazonía peruana: el primero que trata sobre el derrame que ocurrió en la localidad de Cuninico (Loreto) el 30 de junio de 2014, y, el segundo que versa sobre los derrames que se dieron lugar en los distritos de Imaza (Amazonas) y Morona (Loreto) el 25 de enero y 2 de febrero de 2016, respectivamente.

I. Los derrames de hidrocarburos ocurridos en los distritos de Imaza y Morona

1. Antecedentes de los derrames de hidrocarburos ocurridos en los distritos de Imaza y Morona

El 25 de enero de 2016 se produjo un derrame de petróleo en el kilómetro 440+781 del Tramo II del Oleoducto Norperuano en el distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas. De otro lado, el 2 de febrero de 2016, se produjo un derrame de hidrocarburos en el kilómetro 206+035 del Ramal Norte del Oleoducto Norperuano, en el distrito de Morona, provincia Dátém del Marañón, departamento de Loreto.

Tras el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en contra de la empresa Petróleos del Perú - Petroperú S.A (en adelante, Petroperú), en su calidad de operadora del Oleoducto Norperuano, a través de la Resolución Directoral N° 1712-2017-OEFA/DFSAI de fecha 22 de diciembre de 2017, el OEFA declaró la responsabilidad administrativa de

dicha empresa por, entre otros, generar un daño real a la salud de las personas, incumpliendo lo establecido en el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, RPAAH), en concordancia con el artículo 74° de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611(en adelante, LGA), y, los numerales i) y ii) del literal c) del artículo 4° de la Tipificación de las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD).

1.2 Determinación de responsabilidad administrativa por ocasionar daño real a la salud de las personas en el caso de los derrames en los distritos de Imaza y Morona.

1.2.1 Concepto de salud aplicado

El pronunciamiento administrativo analizado consideró que la salud involucra el bienestar físico, mental y social de las personas, conforme a lo indicado por el Comité de Derechos económicos, sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la observación general N° 14, de acuerdo al siguiente detalle:

“(…) salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. La salud al ser un fenómeno interdisciplinario abarca no solo un fenómeno somático y psicológico, sino también social. Por lo tanto, la salud involucra un sistema global que abarca aspectos físicos, biológicos, sociales, económico y políticos” (numeral 441 de la Resolución Directoral N° 1712-2017-OEFA/DFSAI).

Por lo tanto, la afectación a los estados de salud genera como consecuencia alteraciones en el bienestar físico (contaminación por hidrocarburos, estrés fisiológico, desarrollo de enfermedades), el bienestar mental (estrés e incertidumbre de especies para consumo,

pérdida de cultivos e incapacidad para sobrellevar problemas), y el bienestar social (afectación de actividades económicas y actividades cotidianas de recreación) de las personas expuestas a derrames de hidrocarburos, y que consecuentemente dañan su salud.

1.2.2 Hechos probados que sustentan la acreditación de la infracción

Dicho ello, el OEFA analizó si Petroperú ocasionó daño a la salud de las personas producto del derrame de hidrocarburos, mediante la aplicación de elementos indiciarios. Este razonamiento nos dice que tienen que existir diversos indicios, los que deberán converger y reforzarse entre sí, para tener por ocurrido un hecho.

En ese sentido, según el OEFA se configuraron seis (6) hechos probados, cuyo análisis e interrelación acreditarían que el accionar de Petroperú ocasionó daño a la salud de las personas.

A continuación, se presenta un resumen de los hechos probados señalados por el OEFA para acreditar la conducta infractora:

Hecho probado	Detalle
Hecho probado N° 1: La presencia de hidrocarburos totales de petróleo en el componente agua en el área donde ocurrió el derrame	Se probó que las quebradas “sin nombre”, Inayo (Imaza) y Cashacaño (Morona), así como los ríos Chiriaco (Imaza), Morona y Marañón (Morona) presentaron elevadas concentraciones de Hidrocarburos Totales.
Hecho probado N° 2: La interconectividad de los cuerpos de agua.	Según el OEFA, probó que las cuencas ofrecen recursos naturales básicos para las actividades humanas.
Hecho probado N° 3: La presencia de hidrocarburos totales de petróleo en el componente suelo en el área donde ocurrió el derrame.	Se probó que los suelos de la quebrada Inayo y el río Chiriaco (Imaza) y la quebrada Cashacaño (Morona) presentaron elevadas concentraciones de Hidrocarburos Totales. Asimismo, según el OEFA el suelo tiene impacto en las diferentes actividades humanas como labranza, actividades de riego, actividades de siembra, actividades de cosecha.
Hecho probado N° 4: Los servicios ecosistémicos y su relación con el derecho a la salud.	Según el OEFA, los efectos negativos de los derrames degradaron los ecosistemas donde se asientan las comunidades nativas, afectando las funciones de los servicios ecosistémicos brindadas por estos ecosistemas como lo son suministro de alimentos, recreación, etc.

Hecho probado	Detalle
Hecho probado N° 5: Comunidades y pueblos indígenas se asientan en las áreas de influencia de los derrames de hidrocarburos.	El OEFA probó que existirían 17 centros poblados con daño directo en el distrito de Imaza, y 11 en el distrito de Morona.
Hecho probado N° 6: Actividades que desarrollan las comunidades apostadas en el ámbito del río Marañon y afluentes.	Según el OEFA, constituyó un hecho probado que las comunidades se han visto afectadas en actividades de subsistencia como la pesca, actividades agrícolas y pecuarias, actividades domésticas.

Elaboración propia

En virtud de dichos argumentos, el OEFA indicó que la contaminación de los ríos puede afectar a los pobladores, en tanto existe una interpelación permanente por consumo humano, actividades de pesca, actividades agrícolas y pecuarias, actividades recreativas, lavado de ropa. En ese sentido, la ocurrencia de derrames de hidrocarburos que degradan los ecosistemas afecta la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, lo cual repercute negativamente en la salud de las personas, sobre todo de aquellas cuyas comunidades se asientan en las áreas de influencia de los ecosistemas degradados.

De otra parte, el OEFA señaló que la economía de las comunidades está basada principalmente en la agricultura a pequeña escala y para consumo familiar en el que los hombres trabajan en el cultivo y las mujeres participan esporádicamente en el campo. Asimismo, el valor ecológico de la cuenca se debe a la biodiversidad, especies únicas y paisajes de llanura amazónica y bosque tropical, la provisión de alimentos y de animales para su subsistencia. Finalmente, el OEFA señaló que las comunidades tienen una cosmovisión y relación con la naturaleza, por lo que su afectación altera la salud de dichos pueblos.

Según el OEFA, habiendo probado que los ríos y suelo de las áreas donde ocurrieron los derrames están contaminadas con hidrocarburos; ello impactó a las comunidades que viven en dichos territorios, afectando su salud física, mental y social.

Por lo tanto, apreciamos que la autoridad ambiental determinó la responsabilidad administrativa de Petroperú por afectar la salud pública de la zona sin individualizar a

ninguna persona en específico, basándose únicamente en la declaración de los pobladores, en muchos casos.

Asimismo, es importante indicar que los “hechos probados” por el OEFA, en realidad, constituyen inferencias de aplicación general; mas no son hechos que han sido efectivamente verificados en el caso en concreto. Por ejemplo, el OEFA se basa en diferentes estudios para decir que el bosque ofrece servicios ecosistémicos fundamentales para la realización de actividades humanas, lo cual es cierto; no obstante, la autoridad fiscalizadora no ha señalado, específicamente en el caso en concreto, qué servicios ecosistémicos en particular ofrecen los ecosistemas en el caso en concreto. Además, consideramos que la autoridad fiscalizadora realizó una aplicación incorrecta de la norma de servicios ecosistémicos, la cual se utiliza para la valoración de los mismos, a fin de propiciar acuerdos entre un constituyente y retribuyente a fin de garantizar su preservación o uso sostenible.

Finalmente, es importante señalar que, en la referida resolución, se indicó que mediante Oficio N° 112-2017-DRSL-GRL/30.10.10 del 27 de marzo de 2017, la Dirección regional de Salud - Loreto remitió la siguiente documentación:

- Informe de Evaluación de daños y análisis de necesidades en 11 comunidades respecto al derrame en la comunidad de Mayuriaga, distrito de Morona.
- Informe de intervención por derrame en la quebrada de Cashcaño.
- Informe de atención integral de salud en la cuenca del río Morona por derrame de petróleo.

No obstante, no se realizó mayor análisis sobre este extremo. Asimismo, tampoco se hizo mención a alguna opinión de la autoridad de salud respecto del derrame en el distrito de Imaza (Amazonas).

1.2.3 Medida administrativa impuesta

Como medida administrativa, mediante la Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero del 2016, el OEFA ordenó una medida cautelar antes del inicio del procedimiento administrativo que consistió en ejecutar de manera inmediata las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo.

II. El derrame de hidrocarburos ocurrido en Cuninico

2.1 Antecedentes del derrame de hidrocarburos ocurrido en Cuninico

El 1 de julio del 2014 Petroperú remitió al OEFA el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, a través del cual informó sobre el derrame de petróleo crudo ocurrido el 30 de junio del 2014 cerca al kilómetro 39+584 del Tramo I del Oleoducto Norperuano.

A través del Reporte Final de Emergencias Ambientales, Petroperú informó que el 30 de junio del 2014 tomó conocimiento del derrame de petróleo debido a la comunicación del señor Galo Vásquez Silva, Apu de la Comunidad Nativa Cuninico, quien señaló haber advertido la presencia de trazas de petróleo crudo en las aguas del río Cuninico, afluente del río Marañón.

Ante esta situación, a través de la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI de fecha 3 de noviembre de 2015, el OEFA determinó la responsabilidad administrativa de Petroperú por, entre otros, generar daño real a la salud de las personas por el derrame de petróleo ocurrido en la localidad de Cuninico (Loreto), incumpliendo lo establecido en el artículo Artículo 3° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el Numeral 3.3 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 028- 2003-OS/CD y modificatorias.

2.2 Determinación de responsabilidad administrativa por ocasionar daño real a la salud de las personas en el caso de Cuninico.

2.2.1 Concepto de salud

En el pronunciamiento analizado, el OEFA no estableció una definición del concepto de salud. Únicamente señaló que la salud es una condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo.

2.2.2 Determinación de responsabilidad administrativa

Para determinar la ocurrencia del daño a la vida o salud, el OEFA realizó el siguiente análisis: (i) si existe población en la zona de influencia del derrame de petróleo, (ii) si el derrame de petróleo afectó el recurso hídrico y el suelo en el canal de flotación, el canal de descarga y el río Cuninico, con lo cual se habría generado una situación de riesgo para la población aledaña (daño potencial), y, (iii) si existe una afectación objetiva, individualizada, debidamente acreditada y ocasionada por el derrame de petróleo (daño real).

El OEFA indicó que si existían comunidades en las zonas de influencia directa e indirecta del derrame. Posteriormente, determinó que el derrame afectó negativamente los cuerpos de agua (canal de flotación, canal de descargas y el río Cuninico) y el suelo donde ocurrió el derrame. Habiendo demostrado esto, el OEFA indicó que el derrame produjo un daño potencial a la vida y salud de las personas que se encuentra en la zona de influencia, ya que las sustancias contaminantes detectadas en el agua y suelo tienen características tóxicas y podrían ser ingeridas por la población, mediante la ingesta de alimentos o en el desarrollo de sus actividades económicas.

Finalmente, la autoridad ambiental analizó si existió una afectación objetiva, individualizada, debidamente acreditada y ocasionada por el derrame de petróleo. Para ello, valoró una serie de documentos emitidos por diversas autoridades: Lista de atención de

personas del Centro de Salud Mapuyco, encuestas, constancias, actas de atenciones médicas y reportes epidemiológicos. Asimismo, según el OEFA, se realizaron consultas a la autoridad de salud competente. De la evaluación de dichos medios probatorios, el OEFA concluyó que ninguno de los mismos evidenció la existencia de daño a la población en su salud que haya sido producido como consecuencia del derrame de hidrocarburos.

Por lo expuesto, no acreditó la afectación objetiva, individualizada a la vida o salud humana, en los términos de la Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, Ley N° 30230 (en adelante, Ley N° 30230)¹, por lo que no se acreditó el daño real a la vida o salud humana en el presente caso.

En ese sentido, se advierte que la autoridad administrativa determinó la afectación a la salud sobre la base de lo indicado en la Ley N° 30230. El artículo 19° de dicha norma reguló dos vías para la tramitación de los procedimientos administrativos. La ordinaria, con la determinación de responsabilidad y sanción correspondiente; y la excepcional, donde se privilegiaban la aplicación de medidas correctivas antes de una sanción.

Uno de los tres supuestos indicados en la Ley N° 30230 para tramitar un procedimiento sancionador por la vía ordinaria, era la probanza de un daño real y muy grave a la vida o salud, lo cual implicaba una afectación objetiva, individualizada y debidamente acreditada.

Cabe resaltar que el OEFA interpretó que el daño real (conforme a la imputación de inicio) significaba necesariamente la acreditación de una afectación muy grave, en los términos de la Ley N° 30230; es decir, el daño debía ser objetivo, individualizado y estar acreditado.

No obstante, nosotros consideramos que la imputación por daño grave a la salud (cuya probanza iba a determinar la responsabilidad administrativa) no implicaba que necesariamente se tenía que acreditar la existencia de un daño real y muy grave a la salud en los términos de la Ley N° 30230 (cuya probanza iba a determinar la vía administrativa del

¹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

procedimiento ya sea la ordinaria u excepcional). Por lo tanto, la citada ley no determinó los criterios bajo los cuales el OEFA tenía que acreditar el daño a la salud, a efectos de declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú.

2.2.3 Medida administrativa ordenada

El OEFA dictó como medida correctiva que Petroperú remedie el área afectada. Asimismo, instó al administrado a establecer canales de comunicación con los pobladores afectados.

III. Diferencias entre ambos pronunciamientos sobre el tema de salud

A continuación, se presenta un cuadro comparativo entre los dos pronunciamientos analizados, respecto a la determinación de la responsabilidad por daño a la salud:

Aspectos analizados	Res. 844-2015-OEFA/DFSAI	Res. 1712-2017-OEFA/DFSAI
Concepto de salud	No se estableció una definición	Concepto holístico: Bienestar físico, mental y social.
Probanza de daño a la salud	No existió prueba determinante (como exámenes médicos).	A través de prueba indiciaria.
Opinión de la autoridad de salud	Se consideró la opinión de la autoridad de salud	No se realizó ninguna evaluación de la opinión de la autoridad de salud
Determinación de responsabilidad	Daño potencial a salud (pública) No daño real a ninguna persona en específico	Daño real a la salud pública No se mencionó a ninguna persona en específico
Medidas administrativas ordenadas	Remediar el área afectada. Establecer canales de comunicación con las personas del área de influencia.	Ejecutar de manera inmediata las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo.

Elaboración: Propia

Conforme se observa, existen dos pronunciamientos que divergen sobre la determinación de daño a la salud de las personas en el ámbito de un procedimiento administrativo sancionador. Esta situación podría afectar la seguridad jurídica, al ser dos respuestas distintas sobre la

misma conducta infractora. Es importante mencionar que han existido modificaciones normativas, bajo las cuales se han tramitado ambos procedimientos sancionadores. No obstante, dichas modificaciones no han variado el tema de daño a la salud de las personas; el cual no ha sido desarrollado en la norma sectorial ambiental². Más aún, sorprende que la autoridad no haya dictado medidas administrativas específicas con relación a la población supuestamente afectada por los derrames de hidrocarburos. Esta omisión ha traído como consecuencia el reclamo de los pobladores³, quienes han tenido que interponer acciones ante un ente internacional para la intervención efectiva del Estado.

El principio de seguridad jurídica hace referencia a la predictibilidad que debería existir al momento de resolver procedimientos administrativos sancionadores por derrames de hidrocarburos; ello permitirá que los administrativos conozcan los criterios bajo los cuales la autoridad administrativa declarará la existencia de responsabilidad y el dictado de medidas administrativas (Peña: 2009). Sin perjuicio que la autoridad administrativa pueda alejarse de pronunciamientos anteriores, lo tiene que hacer con un sustento y motivando dicho cambio en su parecer. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“El principio de seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predecibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de arbitrariedad.” (STC 0016-2002-AI/T)

En ese sentido, consideramos que las diferencias en ambos pronunciamientos dan cuenta de un problema respecto a la falta de una definición de daño a salud, así como la existencia de discrecionalidad de la autoridad ambiental para determinar si existe daño a la salud, en un

² Ni en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM (ahora derogado) ni en el Decreto Supremo N° 039-2014-EM (vigente).

³ Cabe indicar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concedió medidas cautelares a las comunidades nativas de Cuninico y San Pedro (Loreto), afectadas por derrames de cientos de barriles de petróleo del Oleoducto Norperuano, en junio y noviembre de 2014. En el 2015 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) determinó que la responsabilidad del derrame fue de Petroperú, sin embargo hasta la fecha los afectados no reciben atención integral por parte del Estado peruano, según afirma la investigación “Estado Tóxico. Violaciones del derecho a la salud de pueblos indígenas en Cuninico y Espinar, Perú”, publicada por Amnistía Internacional. En: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=47601>

área que no es exclusivamente de su competencia. Lo señalado será detallado con mayor precisión en los capítulos 2 y 3 que examinaremos a continuación.

A mayor abundancia, debemos señalar que 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 contenidos en la presente Ley. En ese sentido, se entiende que existe una articulación por parte del Estado para la aplicación de la normativa ambiental, la cual debe ser clara a efectos de permitir a los administrados saber cuáles son sus obligaciones ambientales y cuándo incurren en una infracción ambiental.

Es necesario señalar que el artículo 74 de la LGA hace mención a una responsabilidad ambiental general, siendo que todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

Dicha disposición deberá ser concretizada por las autoridades sectoriales correspondientes, lo cual permitirá tener un marco legal conciso, claro y predecible para los administrados, a fin que los mismos tengan información veraz, completa y confiable sobre cada obligación a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los resultados posibles que se podrían obtener.

Dicho lo cual, es necesario que las actuaciones de la autoridad administrativa sean congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

Asimismo, la autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables⁴.

⁴ Numeral 1.15 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

CAPÍTULO II

En el presente capítulo, se analizará la regulación de salud y medio ambiente en el ámbito administrativo. Para dicho fin, nos enfocaremos en la determinación de responsabilidad administrativa por daño a la salud por influjo ambiental por actividades de hidrocarburos, así como detallaremos la tipificación de la conducta infractora. Por último, estudiaremos cómo armonizar los roles de las autoridades involucradas sobre un tema transectorial en un procedimiento administrativo sancionador.

I. Marco conceptual: daño a la salud por influjo ambiental.

1.1 Concepto de daño ambiental

Antes de enfocarnos en el daño por influjo ambiental -materia de investigación en el presente trabajo- primero desarrollaremos el concepto de “daño ambiental”.

Citando a Guido Alpa, el daño ambiental es un daño causado a un interés colectivo carente de materialidad y de titularidad colectiva (Guido Alpa, citado por Vidal Ramos, p.25).

Conforme al artículo 142 de la LGA se entiende como daño ambiental *"a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales"*.

Sobre este punto, diversos autores han analizado el concepto de daño ambiental, tal como se resumen a continuación:

Para Cassagne (2007, pp. 309, 310), la *“alteración ambiental negativa relevante”* (definición de daño ambiental colectiva en la normativa española) implica, primero, un haz de conceptos vinculados a los recursos del ambiente, al equilibrio de los ecosistemas, los bienes o valores colectivos, lo cual conduce al establecimiento de pautas para establecer los riesgos

ambientales soportables o mínimos, al desarrollo sustentable de las actividades humanas, especialmente las industrias.

En ese sentido, se exige que se establezcan los índices soportables de contaminación ambiental que una comunidad está dispuesta a tolerar por sus habitantes, sin grave riesgo para sus vidas y patrimonios. El autor señala que “relevante” es un grado mayúsculo de alteración del ambiente, y no una mera alteración que naturalmente viene produciendo el ciclo industrial.

De otra parte, el referido autor distingue entre “daño ambiental colectivo” e “impacto ambiental”. Por impacto ambiental entiende aquellas alteraciones causadas por una determinada actividad sujetas a las medidas razonablemente preventivas, mitigadoras y correctivas que deben implementarse a tales fines. El daño ambiental deriva en principio de acciones que degradan en forma relevante el ambiente y los recursos naturales en contravención de las normas aplicables, mientras que el impacto supone modificaciones en el ambiente debidamente identificadas y previstas, además de conocidas y evaluadas por la autoridad administrativa.

Por último, se indica que los impactos ambientales generan la obligación de adoptar las medidas necesarias para que estos tengan lugar dentro de parámetros de alteración ambiental razonables y de conformidad con una gestión ambientalmente responsable. De otro lado, los daños tienen como consecuencia jurídica principal la obligación prioritaria de recomponer.

Por su parte, Lanegra (2013, p. 190, 191) realiza un análisis del concepto de daño ambiental establecido en la LGA arribando a lo siguiente:

- La alteración material que trae como resultado la disminución del valor o importancia del ambiente debe entenderse desde una visión dinámica de los procesos ambientales.
- Tolerabilidad: Dicho menoscabo material debe generar efectos negativos —sean actuales o potenciales, sean materiales o intangibles—sobre otros bienes jurídicos

protegidos (los cuales son vida y salud humanas, así como otros bienes sociales, económicos —incluyendo la propiedad—, o culturales que pudieran ser afectados). De esta manera se establece una línea entre el menoscabo material ambiental tolerable del que no lo es.

- Dos concepciones de menoscabo material: En este punto, el autor cita dos corrientes de concepción del valor del ambiente. La primera se centra en el valor que tiene el ambiente para el mantenimiento de procesos ecológicos, incluyendo los que sostienen los aspectos biológicos de la vida humana. La segunda, liga los distintos componentes ambientales con la sociedad humana, con lo cual su mantenimiento se vincula con la esfera económica, social y cultural de las poblaciones humanas.
- De otra parte, los efectos negativos del menoscabo ambiental también pueden presentarse muy alejados física o temporalmente (o ambas cosas) de este.
- La acción humana que genere un daño ambiental o contribuya a él no es necesariamente infractora de alguna norma legal.
- De otro lado, la causa del daño ambiental no siempre puede ser atribuida a la acción humana. El fenómeno natural será el agente productor del daño al ambiente.

Vidal Ramos (2013, p. 97) realiza las siguientes reflexiones sobre daño ambiental:

- El daño ambiental es toda lesión o menoscabo al derecho o interés de las personas que altere de un modo perjudicial, sus condiciones naturales de vida.
- Asimismo, el daño ambiental sería, toda acción, omisión, comportamiento, acto, que altere, menoscabe, trastorne, disminuya o ponga en peligro inminente algún elemento constitutivo del concepto ambiente.
- El daño ambiental es producido por conductas humanas que contaminan o degradan el medio ambiente. La degradación ambiental es la disminución o el desgaste de los elementos que componen el medio ambiente.

De la Puente (2011, p. 297) reflexiona sobre el daño ambiental desde la definición de la LGA y destacando los siguientes aspectos: (i) el menoscabo material, es decir que se verifique su

ocurrencia en la realidad; (ii) la generación de efectos negativos actuales o potenciales derivados del menoscabo material, el autor aclara que el menoscabo debe ser cierto, siendo los efectos los potenciales; y, (iii) la independencia de éste respecto de si se ha contravenido o no disposición jurídica alguna.

Cabe añadir que el OEFA⁵ preve la configuración de un daño real, entendido como el detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio actual y probado, causado al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia del desarrollo de actividades humanas. Y de otro lado, entiende que daño potencial es la contingencia, riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tienen su origen en el desarrollo de actividades humanas.

1.2 Tipología del daño ambiental

Sobre las consecuencias del daño ambiental, la doctrina distingue entre el daño al ambiente y el daño a través del ambiente. Así, la afectación al ambiente puede ocasionar en vía de reflejo daños a otros bienes jurídicos como la salud o vida de las personas. Asimismo, puede afectar propiedad privada. Inclusive, se podría ocasionar daños a derechos colectivos como la identidad cultural (Lanegra, p. 191).

La doctrina distingue entre (Vidal Ramos, 2013, Gonzales, 2014, De La Puente, 2011, Cabanillas, 1994): (i) Daño ecológico puro que se refiere al daño al ambiente y los recursos naturales. En este tipo de daño solo hay afectación a los bienes jurídicos ambientales, y (ii) Daño por influjo ambiental que se refiere principalmente a la afectación de la salud de las personas como consecuencia de la contaminación ambiental.

⁵

Conforme a lo establecido en la Metodología para el cálculo de las multas base y aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobada mediante RCD N° 035-2013-OEFA/PCD y anexos.

En otras palabras, el daño ambiental puede ser directo o indirecto: Es directo el daño que recae sobre el ambiente, mientras que indirecto sería aquel tipo de daño que afecta al medio ambiente y que, a su vez, afecta a terceros jurídicos o naturales, relacionado a los derechos patrimoniales y derechos extrapatrimoniales de las personas. (Vidal Ramos, 2013, p. 45)

Por tanto, la existencia de un daño al ambiente puede afectar diferentes bienes jurídicos, entre los cuales, se encuentran:

- (i) El ambiente y sus recursos. Se constituye en un bien jurídico de carácter socio económico, ya que abarca todas las condiciones necesarias para el desarrollo de la persona en sus aspectos sociales y económicos. Su protección es un elemento fundamental para la existencia y supervivencia del mundo (Torres, 2014).
- (ii) La salud de las personas. Cabe indicar que el daño a la salud está representado por la disminución de las expectativas de vida de los actores y del decaimiento del bienestar general. Existen supuestos de daños ambientales, consistentes en la incomodidad y en la dificultad de las condiciones de vida que derivan de un incidente ecológico o de cualquier otra lesión al medio ambiente, que se traducen en los consiguientes sufrimientos morales o disturbios psíquicos, en el propio riesgo de estar expuesta peligros, en la incomodidad o molestia que produce la contaminación acústica o en el mero sentimiento de frustración por la destrucción de un bosque o por la degradación de un hábitat (Cabanillas, 1994).

1.3 Concepto del derecho a la salud

Para el Tribunal Constitucional, el derecho a la salud no es solo un derecho a un mínimo que permita evadir situaciones de inhumanidad, sino un derecho a las mejores condiciones posibles que permitan a las personas ejercer su autonomía de modo pleno (Sentencia recaída en el expediente 0032-2010PI/TC). Es importante señalar el derecho a la salud es un derecho independiente del derecho a la vida e integridad física (León: 2014, p. 394).

Cabe indicar que la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) maneja el siguiente concepto de salud, plasmada en el preámbulo de su Constitución: “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (Alcántara: 2008, p. 95).

Esta definición holística de la salud comprende la parte física, mental y social de las personas. En ese sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (2000, fundamento 14) interpretó el derecho a la salud, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional.

Siguiendo al Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente expediente N° 0033-2010-PI/TC desarrolló el contenido constitucional del derecho a la salud en los siguientes términos:

- (i) se exige que se ataquen las diversas inequidades sociales que afectan la posibilidad de gozar de buena salud. En particular, los denominados determinantes sociales de la salud.
- (ii) ha de considerarse en el principio de equidad en salud el reconocimiento de la interdependencia de los derechos fundamentales y, por lo tanto, la posibilidad de disfrutar equitativamente de ellos, especialmente de los que tienen incidencia en el goce del derecho a la salud.
- (iii) el principio de equidad en salud supone también la posibilidad de acceder a los servicios de salud de modo integral, esto es, con prestaciones que supongan la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, en condiciones

adecuadas de calidad, oportunidad, aceptabilidad y accesibilidad física y económica, en tanto elementos esenciales de la atención sanitaria.

- (iv) el principio de equidad en salud supone también el respeto al principio de no discriminación en la provisión de los servicios médico.
- (v) Por último, el principio de equidad en salud exige también una asignación de recursos para la salud y una distribución equitativa de dichos recursos.

La norma legal que formula el desarrollo normativo de dicho precepto constitucional es la Ley General de Salud, Ley N° 26842 que regula la protección de la salud ambiental.

Conforme al Título Preliminar de dicha norma, se indica que la salud es una condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo. Por tanto, la protección de la salud es de interés público, siendo responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla.

II. Fiscalización ambiental por daño a la salud por influjo ambiental en el sector de hidrocarburos.

2.1 Marco general de la fiscalización ambiental

La LGA señala en su artículo 13° que la gestión ambiental es un proceso permanente y continuo, constituido por el conjunto de principios, normas, procesos y actividades en torno al tema ambiental, los cuales se encuentran relacionados con los objetivos de la política ambiental definida por el Estado, a fin de procurar una mejor calidad de vida para toda la población, el desarrollo sostenible de las actividades económicas y la conservación de los recursos naturales y el patrimonio ambiental del país.

En este contexto, surge el Sistema de Gestión Ambiental (en lo sucesivo, SNGA), el cual es reconocido como la parte de la administración de las entidades públicas o privadas, que incluye la estructura organizacional, la planificación de las actividades, responsabilidades, prácticas, procedimientos, procesos y recursos para llevar a cabo la política ambiental del

país, en razón de la normativa ambiental y las obligaciones ambientales, a cargo de las instituciones ambientales y el involucramiento del sector privado y la sociedad civil (Valencia y Andía, 2009).

Asimismo, la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión ambiental, Ley N° 28245 (en adelante, Ley del SNGA), indica que el SNGA se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales, con la participación del sector privado y la sociedad civil⁶.

Es importante resaltar que la gestión ambiental implica que la actuación de las autoridades públicas con competencias y responsabilidades ambientales requiere ser orientada, integrada, estructurada, coordinada y supervisada bajo las directrices que emita la Autoridad Ambiental Nacional (Ministerio del Ambiente), con el objeto de dirigir las políticas, planes, programas y acciones públicas hacia el desarrollo sostenible del país, en coordinación con las autoridades competentes de cada sector ambiental, en cada nivel de sus competencias (Valdez, 2013).

Como uno de los sistemas de gestión ambiental, ha sido creado el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, el SINEFA), a través de la Ley N° 29325. Este sistema tiene como 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 Estado⁷.

Asimismo, cuenta como ente rector al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA); organismo que tiene como funciones la evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables

⁶ Artículo 2° de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión ambiental, Ley N° 28245

⁷ Artículo 3° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325

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 mismo⁸.

En este punto es importante resaltar que el OEFA cuenta con función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, EFA)⁹. Las EFAs son entidades públicas de ámbito nacional, regional o local que tienen atribuidas alguna o todas las funciones de fiscalización ambiental, en sentido amplio, la cual es ejercida por una o más unidades orgánicas de las EFA¹⁰.

Ahora bien, la autoridad fiscalizadora competente en el sector hidrocarburos es el OEFA a partir de marzo del 2011, fecha en la que el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - Osinergmin transfirió funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos y electricidad.

Por su parte, en el ámbito de fiscalización de salud ambiental, la autoridad competente es la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria - DIGESA, la cual es un órgano de línea dependiente del Viceministerio de Salud Pública. Es responsable en el aspecto técnico, normativo, vigilancia, supervigilancia de los factores de riesgos físicos, químicos y biológicos externos a la persona y fiscalización en materia de salud ambiental la cual comprende: i) calidad de agua para consumo humano, agua de uso poblacional y recreacional; aire (ruido); ii) juguetes y útiles de escritorio; iii) manejo de residuos sólidos de establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y de los generados en campañas sanitarias; iv) cementerios; crematorios; traslado de cadáveres y restos humanos; exhumación, inhumación y cremación; así como en materia de Inocuidad Alimentaria la cual comprende: i) los alimentos y bebidas destinados al consumo humanos y ii) aditivos elaborados industrialmente de producción nacional o extranjera, con excepción de los alimentos pesqueros y acuícolas; así como las demás materias de competencia establecidas en la normatividad vigente en concordancia con las normas nacionales e internacionales.

⁸ Artículo 6° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325

⁹ Artículo 11° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325

¹⁰ Literal g), artículo 5° del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA-CD.

En ese sentido, la relación entre OEFA y DIGESA es que, si bien ambas entidades realizan actividades de fiscalización ambiental en el ámbito de su competencia, es el OEFA, al ser el ente rector del SINEFA, quien se encarga de supervisar como la DIGESA viene realizando su actividad fiscalizadora.

2.2 Tipificación del daño a la salud producto de derrames de hidrocarburos.

El derrame de hidrocarburos es un accidente ambiental (supuesto de emergencia ambiental), al tratarse de un suceso eventual e inesperado que puede generar impactos ambientales o lesiones a la salud de las personas¹¹. La ocurrencia de dicho incidente se trata de evitar mediante la incorporación de medidas preventivas en los planes de manejo ambiental (contenidos en los instrumentos de gestión ambiental respectivos), así como el cumplimiento de obligaciones previstas en la normativa sectorial o transversal aplicable.

En caso de ocurrir dicho evento, los titulares de las actividades de hidrocarburos deberán aplicar medidas de mitigación a fin de evitar la degradación del ambiente¹², las mismas que pueden estar previstas en normas transversales sectoriales, en su plan de manejo ambiental, así como en su plan de contingencia (Vera: 2015, 142).

En ese sentido, el marco general de responsabilidad ambiental lo establece el artículo 74° de la LGA, el mismo que señala que todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

En el ámbito del sub sector hidrocarburos, las obligaciones ambientales a cargo de titulares de actividades de hidrocarburos se encuentran recogidas en el RPAAH. De acuerdo al marco

¹¹ **Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM**
INCIDENTE

Ocurrencia de derrame, escape o descarga de un Material Peligroso, que no origina incendio, explosión, lesiones personales o muerte, pero que ocasiona o puede ocasionar daños materiales o ambientales..

¹² De acuerdo al autor, "*La mitigación ambiental consiste en la implementación o aplicación de cualquier política, estrategia, obra o acción humana tendiente a atenuar o minimizar los impactos ambientales negativos que no pueden ser evitados*" (p. 148).

normativa vigente, no existe una disposición específica que establezca una obligación sobre las acciones preventivas que debe realizar el titular para evitar un derrame de hidrocarburos. En ese sentido, únicamente se cuenta con una obligación genérica de prevención establecida en el artículo 3° del RPAAH¹³. Y como medida de mitigación, se tiene al artículo 66¹⁴ que obliga al titular a activar su plan de contingencias.

Respecto de la tipificación de las conductas infractoras, de acuerdo al artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, se regulan las siguientes infracciones ambientales en caso de incidentes y emergencias ambientales:

¹³ **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM**
Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente.

Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares.

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

¹⁴ **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM**
Artículo 66.- Siniestros y emergencias

En el caso de siniestros o emergencias con consecuencias negativas al ambiente, ocasionadas por la realización de Actividades de Hidrocarburos, el Titular deberá tomar medidas inmediatas para controlar y minimizar sus impactos, de acuerdo a su Plan de Contingencia. Las áreas que por cualquier motivo resulten contaminadas o afectadas por siniestros o emergencias en las Actividades de Hidrocarburos, deberán ser descontaminadas o de ser el caso rehabilitadas en el menor plazo posible, teniendo en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener esa situación.

Superada la contingencia, en caso se requiera una rehabilitación complementaria, a consideración de la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, el Titular deberá presentar un Plan de Rehabilitación a la Autoridad Ambiental Competente para su evaluación.

La ejecución de la rehabilitación será supervisada y fiscalizada por la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental. La rehabilitación no exime el pago de las multas y de la indemnización de la afectación a terceros.

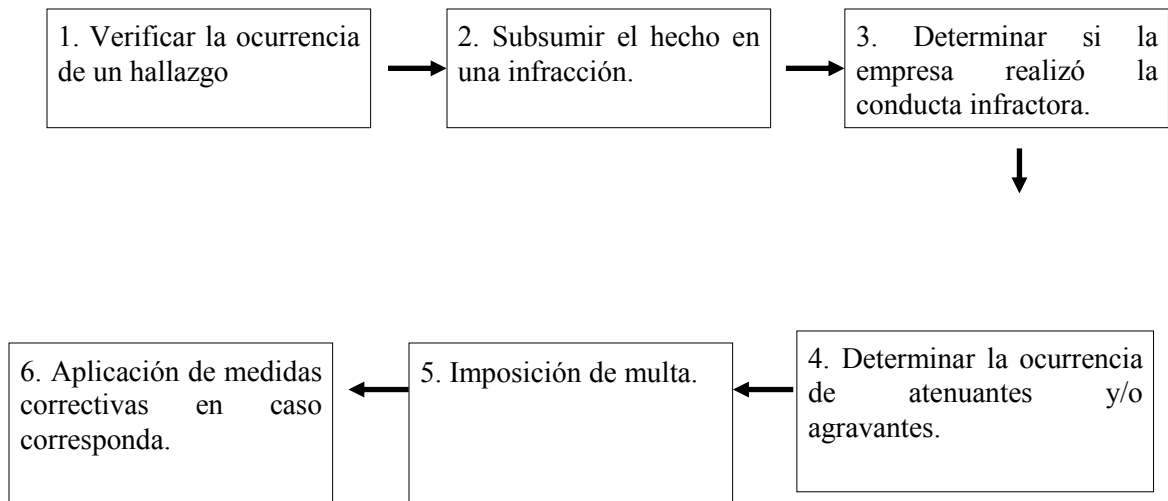
Presentada la solicitud del Plan de Rehabilitación, la Autoridad Competente respectiva, procederá a su revisión, la misma que deberá efectuarse en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles. En caso de existir observaciones, se notificará al Titular, por única vez, para que en un plazo máximo de diez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

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

	Literal c)	Literal d)	Literal e)
Infracción	No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	No adoptar, en caso de siniestros o emergencias (como derrames), medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencia; o no efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia.	No cumplir con la rehabilitación complementaria del área contaminada o afectada por el siniestro o emergencia, cuando corresponda.
Subtipo infractor	Si la conducta genera daño potencial a la salud o vida humana, será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias.	Si la conducta genera daño real a la salud o vida humana, será calificada como muy grave y sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5 000) Unidades Impositivas Tributarias	Si la conducta genera daño real a la salud o vida humana, será calificada como muy grave y sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5 000) Unidades Impositivas Tributarias.

Elaboración propia

Conforme a lo señalado, la autoridad de fiscalización ambiental, primero, determina la existencia de una infracción ambiental (incumplimiento del RPAAH, de los instrumentos de gestión ambiental, o un medida o mandato dictado por la autoridad). En segundo lugar, una vez determinado dicho incumplimiento establece su tipificación a efectos de imponer una sanción administrativa; sanción que es graduada de acuerdo a los atenuantes o agravantes existentes. Lo señalado, se puede verificar en el siguiente gráfico:



Es importante destacar que se ha establecido como un subtipo infractor la generación de daño real a la salud o vida humana, lo que acarrea que la infracción sea calificada como muy grave; no obstante, al no existir lineamientos sobre la determinación de responsabilidad administrada por daño a la salud, es un tema que ofrece diversas interpretaciones por la autoridad fiscalizadora, conforme ha sido detallado en el capítulo anterior.

2.3 Determinación de responsabilidad por ocasionar daño a la salud por influjo ambiental

2.3.1 Aplicación del principio de causalidad, responsabilidad ambiental y pagador - contaminador

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

Este principio se complementa con el principio de internalización de costos, el mismo que indica que toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente (artículo VIII del título preliminar de la LGA).

En ese sentido, los principios señalados se aplican al causante de la degradación del ambiente, quien aparte de ser responsable vía civil, administrativa o penal, tendrá la obligación de remediar la situación ocasionada.

Entonces, se debe identificar al causante del daño ambiental para exigirle que su reparación. La determinación de la responsabilidad le corresponde a la autoridad administrativa competente a través de la tramitación de un procedimiento administrativo.

Dicho lo cual, durante la tramitación de un procedimiento administrativo, se deberán cumplir garantías y exigencias para que la actuación de la administración se encuentre acorde al marco regulatorio aplicable; marco regido por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la Ley N° 27444).

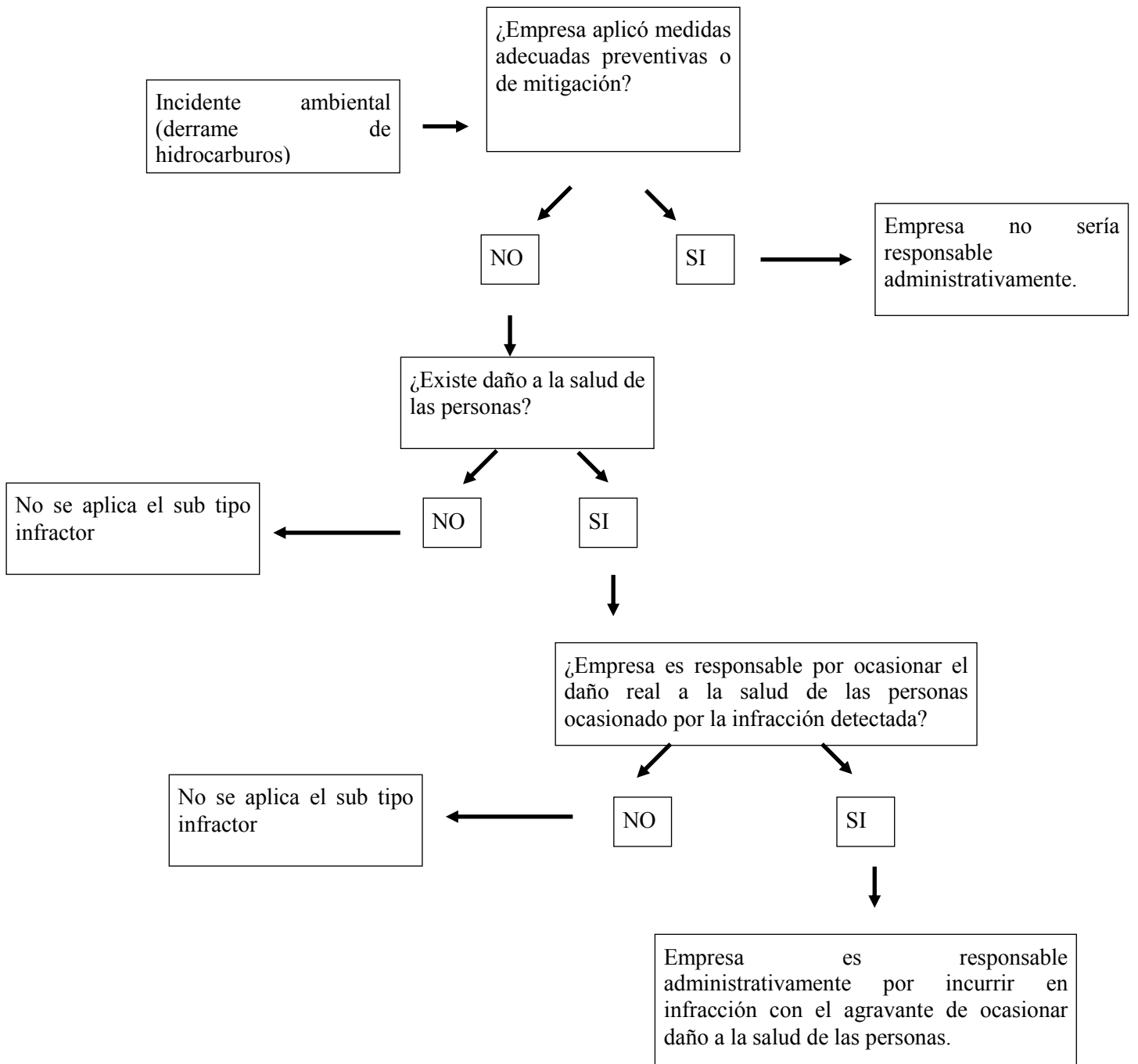
Dentro de los principios de la potestad sancionadora, se encuentra el principio de causalidad, previsto en el numeral 8 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444¹⁵, el cual dispone que la responsabilidad administrativa debe recaer sobre el sujeto que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción administrativa.

Ello significa que, ya sea por su acción (actuación directa) o por su inacción (falta de actuación), un titular será responsable por incumplimientos a la normativa ambiental. La vía para que el administrado no sea declarado responsable es que acredite la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de un tercero; es decir,

¹⁵ **Texto Único Ordenado - TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**
Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

si por alguna razón se encontró imposibilitado de cumplir con alguna de sus obligaciones; circunstancia que deberá ser objetivamente acreditada, a fin de eximir de responsabilidad al administrado. De acuerdo a lo expuesto, la autoridad administrativa debe verificar que fue el titular quien incurrió en la infracción administrativa, ya sea por una acción o por su falta de acción. Posteriormente, deberá verificar si este actuar ocasionó daño real a la salud de las personas. En ese caso, aplicará el sub tipo infractor con la consecuencia de una multa mayor. Por lo tanto, la autoridad fiscalizadora deberá aplicar lo siguiente:



Ahora bien, una vez definido cómo debe actuar la autoridad administrativa para determinar la responsabilidad por el accionar de un administrado que genere daño a la salud ambiental, cabe preguntarnos, cómo se establece la ocurrencia de un daño a la salud (que es una materia del sector salud), producido como consecuencia del incumplimiento de una obligación de la normativa ambiental sectorial (que es una materia del sub sector hidrocarburos).

2.3.2 Regulación en temas transectoriales

La gestión ambiental en el Perú se encuentra a cargo de diversas autoridades, quienes, en el marco de sus competencias, ejercen sus funciones de fiscalización, evaluación, supervisión ambiental. En ese sentido, la gestión ambiental es de carácter transectorial, lo cual exige que la actuación de las autoridades públicas con competencias y responsabilidades ambientales se oriente, integre, estructure, coordine y supervise, con el objeto de efectivizar la dirección de las políticas, planes, programas y acciones públicas hacia el desarrollo sostenible del país¹⁶.

Como un principio de la gestión ambiental se tiene la articulación en el ejercicio de las funciones públicas¹⁷.

Respecto al tema de salud, el artículo 66° de la LGA dispone que la prevención de riesgos y daños a la salud de las personas es prioritaria en la gestión ambiental. En ese sentido, es responsabilidad del Estado, a través de la Autoridad de Salud, contribuir a una efectiva gestión del ambiental y de los factores que generan riesgos a la salud de las personas.

Dicho ello, se advierte que la salud ambiental es tema transectorial porque involucra dos sectores, el ambiental y el de salud. La armonización de las competencias de las autoridades competentes ha sido regulado en el artículo 53° de la LGA, el mismo que dispone lo siguiente:

¹⁶ Artículo 4° de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión ambiental, Ley N° 28245

¹⁷ Literal b) artículo 5° de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión ambiental, Ley N° 28245

"Artículo 53.- De los roles de carácter transectorial

53.1 *Las entidades que ejercen funciones en materia de salud ambiental, protección de recursos naturales renovables, calidad de las aguas, aire o suelos y otros aspectos de carácter transectorial ejercen funciones de vigilancia, establecimiento de criterios y de ser necesario, expedición de opinión técnica previa, para evitar los riesgos y daños de carácter ambiental que comprometan la protección de los bienes bajo su responsabilidad. La obligatoriedad de dicha opinión técnica previa se establece mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y regulada por la Autoridad Ambiental Nacional.*

53.2 *Las autoridades indicadas en el párrafo anterior deben evaluar periódicamente las políticas, normas y resoluciones emitidas por las entidades públicas de nivel sectorial, regional y local, a fin de determinar su consistencia con sus políticas y normas de protección de los bienes bajo su responsabilidad, caso contrario deben reportar sus hallazgos a la Autoridad Ambiental Nacional, a las autoridades involucradas y a la Contraloría General de la República, para que cada una de ellas ejerza sus funciones conforme a ley.*

53.3 *Toda autoridad pública de nivel nacional, regional y local debe responder a los requerimientos que formulen las entidades señaladas en el primer párrafo de este artículo, bajo responsabilidad".*

(El subrayado ha sido agregado)

De la disposición antes referida, se advierte que corresponde a aquellas autoridades con roles de carácter transectorial, las siguientes obligaciones:

- A) Emitir su opinión técnica previa, cuya obligatoriedad se regula mediante Decreto Supremo. Entendemos que dicho supuesto, hace referencia a la opinión para la certificación ambiental o la obtención de licencias, permisos y/o autorizaciones correspondientes.

- B) Evaluar periódicamente las políticas, normas y resoluciones emitidas por las entidades públicas de nivel sectorial, regional y local, a fin de determinar su consistencia con sus políticas y normas de protección de los bienes bajo su responsabilidad. En ese caso, la autoridad sectorial (Ministerio de Salud) debería evaluar la aprobación de una política en salud ambiental; política que, hasta la fecha, no ha sido aprobada.
- C) Toda autoridad pública de nivel nacional, regional y local debe responder a los requerimientos que formulen las entidades. Este punto sería aplicable en caso de los procedimientos administrativos sancionadores, dado que existe un tema de carácter transectorial que requiere la opinión de la autoridad competente.

Hasta aquí, parecería que el precipitado artículo ofrece una solución en cuanto a la determinación de un tema transectorial; no obstante, no es claro cómo debe ser la actuación en la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador ni la calidad de la opinión de la autoridad competente. En este punto, corresponde aplicar lo establecido en el TUO de la Ley N° 27444.

2.3.3 Motivación del acto administrativo sobre la base de informes

De acuerdo al artículo 6° del TUO de la Ley N° 27444, la validez del acto administrativo se sujeta a su debida motivación, la misma que 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. El acto a emitirse puede motivarse con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes¹⁸.

Bajo la obligación de contar con un acto motivado, en aplicación del principio de verdad material, previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del TUO de la Ley N° 27444, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de

¹⁸ Artículo 6 del Texto Único Ordenado - TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

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.

En ese sentido, los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, entre ellos, informes y dictámenes de cualquier tipo.

El TUO de la Ley N° 27444 en sus artículos 180° al 183° regula la solicitud y entrega de informes, los cuales serán utilizados como medios probatorios, siendo los principales puntos los siguientes:

- Los informes administrativos pueden ser obligatorios o facultativos y vinculantes o no vinculantes. Se presumen que son facultativos y no vinculantes (artículo 180°).
- Se requerirá informes cuando sean absolutamente indispensables y cuando el instructor no pueda dilucidar el asunto, indicando exactamente lo que se quiere conocer (artículo 181°).
- La autoridad informante deberá realizar su informe expresando sus opiniones de forma clara y expresa (artículo 182°).
- Si no se recibe el informe en el término señalado se podrá prescindir del mismo (artículo 183°).

Conforme a lo desarrollado en el presente trabajo, somos de la opinión que ante un derrame de hidrocarburos que podría haber ocasionado un daño a la salud de las personas, es necesario que la autoridad fiscalizadora solicite un informe a la autoridad de salud competente, a fin de determinar:

(I) Si existió un daño real a la salud de las personas:

En ese punto, somos de la opinión que el daño a generarse deberá afectar a una persona o grupo que hayan sido determinadas individualmente. El grado de afectación a dicha persona

o grupo de personas lo determinará la autoridad de salud de acuerdo a sus competencias y en el marco de los conocimientos técnicos aplicados.

Por tanto, se requerirá la intervención de la autoridad de salud en el ámbito de bienestar físico, con los estudios médicos correspondientes. De otro lado, en el ámbito del bienestar mental y social, intervendrán la autoridad de salud mental correspondiente. Ahora bien, son estas autoridades competentes que podrían utilizar la prueba indiciaria (en caso corresponda) para la determinación de afectaciones al bienestar mental y social de las personas.

No consideramos factible responsabilizar a un administrado por la afectación a la salud pública en el caso de derrames de hidrocarburos. Cabe recordar que conforme al Título Preliminar de la LGS, la salud pública es responsabilidad primaria del Estado. La responsabilidad en materia de salud individual es compartida por el individuo, la sociedad y el Estado.

(II) Si este daño pudo ser causado por el actuar del administrado investigado.

La relación de causalidad a ser probado; es decir, si el daño ocasionado se produjo por el accionar del administrado deberá ser evaluado por la autoridad fiscalizadora competente, guiándose de la información que le presente la autoridad de salud. Esta exigencia encuentra su sustento en la aplicación del principio de causalidad antes detallado.

CAPÍTULO III

En el presente capítulo, se analizarán los pronunciamientos del OEFA sobre la base de la debida motivación del acto administrativo, así como si existió una coordinación efectiva entre la autoridad ambiental y de salud competente. Finalmente, se proponen recomendaciones y desafíos que se deberán superar a fin que el sector administrativo sancionador ambiental se sustente en el debido procedimiento.

I. Análisis de los pronunciamientos del OEFA

1.1 Análisis de la debida motivación de las resoluciones de sanción del OEFA

Conforme a lo explicado anteriormente, el acto administrativo (en este caso, las resoluciones de sanción emitidas por el OEFA) debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas y normativas que, con referencia directa a los anteriores, justifican el acto adoptado¹⁹.

Siguiendo a Zegarra (2003), es fundamental que un acto administrativo se encuentre lo suficientemente motivado por las siguientes razones:

- a) En el orden interno, asegura la seriedad y el rigor en la formación de la voluntad de la Administración y la adecuación del acto al ordenamiento jurídico.
- b) En el ámbito formal, cumple una función prevalentemente informadora ya que representa la exteriorización de los fundamentos por cuya virtud se dicta un acto administrativo y aspira, por un lado, a que el particular interesado tenga conocimiento de los datos fácticos y jurídicos que han fundamentado la decisión administrativa, para poder articular su

¹⁹ Numeral 4 del artículo 3º, en concordancia con el artículo 6 del Texto Único Ordenado - TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

defensa con posibilidad de criticar las bases en que se funda e impugnarle, y por otro, que el órgano administrativo que resuelve los recursos pueda desarrollar el control que le corresponde con plenitud examinando con todos los datos si el acto se ajusta o no a Derecho.

- c) En el aspecto de fondo, la motivación cumple una función justificadora sobre los aspectos de contenido del acto administrativo, proyectándose como la argumentación que ofrece el razonamiento lógico preparatorio de la conclusión o decisión administrativa.
- d) Y, facilita el control jurisdiccional de la Administración, ya que al conectar el acto a la legalidad, la motivación expresa la conexión entre el acto y el ordenamiento jurídico, esto es, supone la concreción de la adecuación del acto al fin provisto por la norma y otorga así, racionalidad y objetividad a la actuación administrativa, facilitando la fiscalización del actos por los tribunales, al tener éstos todos los datos necesarios para su ejercicio, con la consiguiente garantía para el particular.

Nosotros consideramos que la motivación de un acto administrativo en temas ambientales permite concretizar el principio de responsabilidad ambiental, dado que el mismo implica que el causante de la degradación del ambiente y de sus componentes está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda. Por lo tanto, es necesario que la administración establezca claramente quién es el sujeto responsable por el impacto ambiental ocasionado, y esto, solo puede darse mediante un acto administrativo debidamente motivado.

Ahora bien, siguiendo a Morón (2017), por motivación podemos entender la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de base o determinan una resolución de la Administración.

Bajo este marco normativo, analizaremos si ambas resoluciones emitidas por el OEFA fueron actos administrativos debidamente motivados con relación a la imputación por daño a la salud de las personas por los derrames ocurridos en la localidad de Cuninico y en los distritos de Imaza y Morona.

1. Caso del derrame de hidrocarburos en Cuninico

El OEFA mediante la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI de fecha 3 de noviembre de 2015 determinó que Petroperú es responsable por ocasionar daño potencial a la salud por el derrame ocurrido en Cuninico. Lo anterior se sustentó en tres hechos probados: (i) el agua del canal de flotación, canal de descargas y el río Cuninico, así como el suelo donde ocurrió el derrame se encontraban contaminados con hidrocarburos; es decir, superaran los ECA en los parámetros de aceites y grasas e hidrocarburos totales; (ii) en la zona del derrame existían trece comunidades que utilizaban las aguas de los ríos contaminados; (iii) sin embargo, no se probó una afectación objetiva, individualizada, debidamente acreditada y ocasionada por el derrame de petróleo de la salud de alguna persona. Ello debido a que la autoridad de salud no remitió ningún documento que acredite fehacientemente lo señalado (examen médico, de laboratorio, etc).

Sobre este pronunciamiento, consideramos que el OEFA expresó claramente su motivación y las razones por las cuales consideró que Petroperú ocasionó un daño potencial a las comunidades existentes.

Sin embargo, cuestionamos el hecho que la autoridad fiscalizadora no haya definido que entiende por salud, concepto que, como hemos visto, abarca tanto la salud física, psicológica y social del individuo. En ese sentido, el acto administrativo no indicó porque no consideró que no habría ninguna afectación a salud psicológica y pública en las localidades afectadas. Por lo tanto, se podría decir que existió una indebida motivación por omisión, al no haber expuesto el OEFA porque no consideró este aspecto de la salud.

Asimismo, se cuestiona que el OEFA no haya realizado las consultas correspondientes, solicitando la emisión una opinión técnica a las autoridades correspondientes (Autoridad de Salud y Ministerio de Cultura) sobre la afectación de la salud psicológica o en el aspecto social de las comunidades afectadas. De haberlo solicitado, el OEFA no señaló porque no tomó en cuenta estas opiniones.

Por otra parte, pese a haber indicado que podría existir una afectación a la salud de las personas, las medidas correctivas ordenadas por la autoridad fiscalizadora no mencionan ninguna obligación para Petroperú, a efectos de reparar, remediar o compensar el daño potencial a la salud ocasionado.

Cabe recordar que el OEFA ordenó como medidas correctivas remediar el área afectada y establecer mecanismos de comunicación con la población. En este contexto, el OEFA no solicitó la opinión de la autoridad de salud o el Ministerio de Cultura (por ser un tema que podría afectar los derechos colectivos de las comunidades nativas en el área) sobre qué medidas recomendarían estas autoridades para resguardar la salud de las personas; medidas que podrían ser aplicadas por la empresa petrolera.

Por lo tanto, en este punto, el pronunciamiento del OEFA también adolece de un vicio por falta de motivación al no expresar los motivos por los cuales no ordenó ninguna medida correctiva para revertir el daño (potencial) que Petroperú ocasionó. Es importante mencionar que el daño no solo fue aplicado como un agravante de la multa, sino que se imputó como una infracción administrativa, razón por la cual, era obligación de la entidad ordenar las medidas en caso corresponda. Sin embargo, como lo hemos expuesto, la autoridad omitió su deber.

2. Caso de los derrames de hidrocarburos ocurridos en los distritos de Imaza y Morona

En este caso, el OEFA a través de la Resolución Directoral N° 1712-2017-OEFA/DFSAI de fecha 22 de diciembre de 2017, declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú por ocasionar daño real a la salud de las personas, utilizando los siguientes argumentos: (i) definió salud como un concepto que abarca el bienestar físico, mental y social de las personas, ligado necesariamente a estos tres aspectos; (ii) para demostrar daño a la salud utilizó la prueba indiciaria, la cual se construye sobre la base de una inferencia lógica, donde determinados hechos indirectos que se dan por probados se enlazan a una conclusión unívoca y necesaria que acredita algún aspecto del objeto material del proceso (Rosas, s/n); (iii) los

hechos probados principalmente fueron: el agua y suelo del área donde ocurrieron los derrames presentaban altas concentraciones de contaminantes, los bosques ofrecen servicios ecosistémicos que son utilizados por la población, existieron 17 comunidades en el área de ocurrencia del derrame y estas comunidades realizan actividades directamente relacionados con las aguas y el suelo que fueron impactados con hidrocarburos.

En nuestra opinión, consideramos que el acto administrativo emitido adolece de muchos defectos, entre los cuales, se encuentra la indebida motivación. Aparentemente, el OEFA probó el daño a la salud por el uso de “elementos indiciarios”. No obstante, ello es cuestionable, dado que debería existir algún elemento de soporte que acredite la afectación a la salud (en el aspecto físico) de las personas por medio de exámenes médicos de laboratorio, entre otros. Por otra parte, el tema de salud sicológica y social de las personas afectadas no fue abarcado por el OEFA desde algún tipo de estudio técnico que sustente una afectación.

Asimismo, cuestionamos que el OEFA no expresó porque no utilizó la opinión técnica vertida por la autoridad de salud; es decir, se solicitó a la autoridad de salud su opinión sobre el daño ocasionado; sin embargo, en el presente caso, el OEFA no utilizó ningún elemento brindado por la autoridad competente en el ámbito de salud.

Cabe recordar que en si bien los informes solicitados se presumen que son facultativos y no vinculantes (artículo 180° del TUO de la Ley N° 27444), también es una obligación que el OEFA en temas transectoriales solicite la opinión de la autoridad correspondiente, de acuerdo al artículo 53° de la LGA.

Por esta razón, consideramos que el acto administrativo adolece de una debida motivación, así como podríamos señalar que el OEFA se extralimitó en sus competencias, toda vez que trató un tema (salud) que, específicamente, no le corresponde emitir una opinión técnica.

Por último, debemos señalar que el OEFA tampoco se hizo mención a alguna opinión de la autoridad de salud respecto del derrame en el distrito de Imaza (Amazonas).

1.2 Análisis de la aplicación del concepto de daño ambiental en el ámbito administrativo

Conforme lo hemos visto, los pronunciamientos analizados no han señalado cuáles son los criterios para establecer cuándo habría un daño a la salud, los cuales han aplicado este concepto desde diferentes ópticas, sin uniformizar dicho criterio.

Ante este escenario, es necesario evaluar el daño ambiental y su probanza en el ámbito administrativo.

Así, conforme ha sido detallado, entre las características del daño ambiental se encuentran la incertidumbre de sus efectos, su carácter difuso y expansivo, diseminado o progresivo (Vidal, 2013, pp. 122 a la 126). Dichas características podrían traer dificultades para la probar la ocurrencia de daño ambiental dentro de un procedimiento sancionador, conforme será explicado con mayor detalle en los siguientes párrafos:

Incertidumbre: Los efectos sobre la salud y el medio ambiente causados por las alteraciones realizadas por el ser humano son, generalmente, desconocidos y en algunas ocasiones imposibles de conocer. Conforme a ello, es necesaria únicamente la probabilidad futura en grado de verosimilitud para determinar su existencia y tomar las medidas necesarias con el fin de impedir sus efectos nocivos (Vidal, 2013).

Dicho ello, es complicado para una autoridad administrativa determinar los efectos a la salud que una conducta infractora podría ocasionar, dado que existe un grado de incertidumbre en la ocurrencia de sus efectos. Ahora bien, debe considerarse que el procedimiento administrativo sancionador tiene plazos, siendo que caduca en 9 meses, contados a partir de la notificación de la resolución de inicio; plazo dentro del cual, si no existe un pronunciamiento final, se da por finalizado el procedimiento, debiendo iniciarse nuevamente.

En ese sentido, nos enfrentamos a una complejidad de dos tipos: probatoria (cómo debe probarse el efecto de una conducta si dicho efecto negativo podría o no darse en un futuro) y por la fijación de plazos perentorios que exigen a la administración una actuación inmediata.

Relevancia: El daño ambiental jurídicamente relevante es aquél que entra en la categoría de intolerable, aquél cuya magnitud, importancia o relevancia es tal, que viene a afectar necesariamente su objeto de tutela sea la vida, la salud o el equilibrio ecológico (Vidal, 2013).

Al respecto, el OEFA ha determinado dos categorías de daño: el potencial y el real²⁰. El real es el detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio actual y probado. Por potencial entiende la contingencia, riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tienen su origen en el desarrollo de actividades humanas.

Ahora bien, no se ha establecido con claridad cuándo se produce un daño real (qué implica este) y cuando un daño potencial. Por lo tanto, se podría entender que un daño real a la salud implica necesariamente que exista una afectación a una persona o a un grupo de personas. En caso del daño psicológico o social, también se debería medir el grado de afectación a la población.

Por su parte, el daño potencial (según los términos del OEFA) implica que a un no se ha producido una afectación actual o probatoria, pero existe el riesgo que se produzca. Este “riesgo” también debe ser probado, mediante los estudios técnicos correspondientes.

20

Conforme a lo establecido en la Metodología para el cálculo de las multas base y aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobada mediante RCD N° 035-2013-OEFA/PCD y anexos.

Debe tenerse en cuenta la relevancia del daño para que sea imputado a un administrado, lo cual tampoco ha sido establecido con claridad. Esta es una dificultad que tiene que afrontar la autoridad administrativa.

Carácter difuso y expansivo: El daño ambiental es expansivo porque el hecho generador del daño crea efectos y, en ocasiones, estos efectos negativos para el ambiente se llegan a convertir en nuevas causas generadoras de daños, ocasionándose, por tanto, una cadena que podría llegar a ser interminable. Es difuso en tanto que afectan a la generalidad y a todos los individuos que resultan afectados, la concepción individualista de la responsabilidad se modifica, y se empieza a ver al individuo desde una perspectiva global (Vidal, 2013).

El carácter expansivo del daño complica la aplicación de principio de causalidad, toda vez que el responsable del primer acto también debería ser responsable de los efectos generados a raíz del efecto de su actuar. Ello dificulta la probanza del daño y posteriormente de sus efectos; es decir, probar el nexo causal entre el daño ocasionado por reflejo y el actuar del administrado.

De otra parte, la administración también encuentra dificultades toda vez que tendría que identificar a todos aquellos afectados por la infracción. Lo cual supone un esfuerzo que muchas veces la autoridad no sería capaz de afrontar.

Daño concertado y diseminado: El daño concentrado es aquél cuya fuente es fácilmente identificable, un daño derivado de un suceso discreto o continuo. El daño diseminado o difuso es aquél en donde existe una multiplicidad de fuentes productoras del daño, esparcidas territorialmente.

En ese punto consideramos que la autoridad administrativa debería responsabilizar al administrado cuando exista un daño concertado, toda vez que proviene de una fuente identificable. Por ejemplo, sería cuestionable que se sancione a un administrado porque el

deshielo a causa del cambio climático afectó a una persona, responsabilizando a una fábrica que emita gases de efecto invernadero.

Daño continuado o progresivo: Daño progresivo es aquél que es producido por una serie de actos sucesivos cuya conflagración provoca un daño mayor a aquél que se produciría por cada uno de los hechos individualmente tomados.

Al respecto, para que el daño continuado sea imputado deberá ser ocasionado por el actuar de un único administrado; siendo él mismo quien produjo una serie de sucesos que ocasionaron un daño mayor. Si dentro de esta situación se viera involucrada una tercera persona, quien coadyuvó a la generación del daño mayor, es cuestionable que la autoridad sancione únicamente al titular.

Producción: El daño ambiental puede ser producto de una única conducta localizable en el tiempo, o bien de un conjunto de conductas efectuadas en varios o muchos puntos en el tiempo. Si los efectos del daño ambiental continúan en el tiempo, estaríamos en presencia de un daño permanente.

Al igual que en el caso anterior, es complicado para la autoridad fiscalizadora determinar responsabilidad administrativa por la ocurrencia de un daño si el mismo fue producto de varias actuaciones en un determinado tiempo por diferentes titulares. Por lo tanto, tendrá individualizar al responsable bajo un criterio de proporcionalidad y razonabilidad.

II. Recomendaciones.

Consideramos que, en el ámbito administrativo, determinar la responsabilidad de un titular por ocasionar un daño a la salud de las personas es un aspecto que no ha sido desarrollado coherentemente por el OEFA. Conforme al análisis de los pronunciamientos sobre los derrames ocurridos en las localidades de Cuninico, Imaza y Morona, hemos advertido deficiencias en los mismos con relación al concepto y probanza del daño a la salud por influjo

ambiental. De este modo, exponemos las siguientes recomendaciones que deberían ser consideradas:

1. Se deben establecer lineamientos para definir el daño a la salud por influjo ambiental, así como su probanza en vía administrativa: Ello permitirá guiar la actuación de la autoridad administrativa en la resolución de estos casos, así como permitirá a los administrados tener conocimiento de cuál será el criterio que aplicará la entidad fiscalizadora.
2. Se debe establecer la obligatoriedad que la autoridad de fiscalización ambiental solicite un informe técnico antes de emitir su decisión final a la autoridad de salud, bajo responsabilidad administrativa: Ello permitirá contar el sustento técnico necesario a fin de probar y determinar la responsabilidad por la ocurrencia de un daño a la salud por influjo ambiental. Asimismo, se reforzará la coordinación entre ambas autoridades a fin de resolver una materia transectorial.
3. Es necesario establecer una política ambiental en temas de salud ambiental: Es importante destacar que la materia de salud ambiental ha sido objeto de evaluación por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, siendo que el Estado Peruano tiene como objetivos para cumplir con la recomendación de la OCDE en la evaluación de desempeño ambiental lo siguiente²¹: Elaborar un plan nacional de acción en materia de salud ambiental con el fin de: i) mejora en saneamiento básico, sobre todo en las zonas o municipios rurales; ii) promover la salud y seguridad en el trabajo; iii) reducir la exposición a malas condiciones sanitarias (aire, agua potable, aguas residuales, residuos, sustancias peligrosas y todo tipo de contaminación y pasivos ambientales).

²¹ El Plan de acción para la implementación de las recomendaciones de la evaluación de desempeño ambiental de la OCDE - CEPAL fue aprobado por Resolución Suprema N° 04-2016-MINAM.

CONCLUSIONES

1. El presente trabajo parte del análisis de dos pronunciamientos del OEFA respecto de la responsabilidad administrativa de la empresa petrolera Petroperú por dañar la salud de las personas a causa de los derrames de hidrocarburos ocurridos en la Amazonía peruana. El primero ocurrido en la localidad de Cuninico (Loreto) el 30 de junio de 2014, y, los segundos que se dieron lugar en los distritos de Imaza (Amazonas) y Morona (Loreto) el 25 de enero y 2 de febrero de 2016, respectivamente. Como resultado del análisis efectuado, advertimos que ambos pronunciamientos divergen en el concepto de salud utilizado, su probanza, la consideración de la opinión de la autoridad de salud, así como la determinación de responsabilidad administrativa por ocasionar daño a la salud de las personas.
2. Si bien es factible que existan pronunciamientos divergentes sobre casos similares, es necesario que la autoridad explique las razones que sustentan dichos actos administrativos; ello, a efectos de no vulnerar el principio de predictibilidad o de confianza legítima recogido en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG. No obstante, en los casos analizados la autoridad fiscalizadora no sustentó adecuadamente sus pronunciamientos al no señalar las razones por las que no valoró la opinión de la autoridad de salud, ni cómo determinó la ocurrencia de un daño a la salud por influjo ambiental.
3. En este contexto, la normativa ambiental define al daño ambiental como todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales. Así, la doctrina ha diferenciado entre daño ambiental puro y daño por influjo ambiental. Dentro de la segunda categoría, encontramos al daño a la salud de las

personas, entendido como una afectación al bienestar físico, psicológico y social de una persona o grupo de personas.

4. Ahora bien, los procedimientos administrativos sancionadores deben respetar los principios y garantías que asisten a los administrados, dentro de los cuales se encuentra el principio de causalidad. Bajo este principio, la autoridad debe establecer el nexo causal entre la ocurrencia de un hecho y el sujeto responsable del mismo. En el caso de daño ambiental, la autoridad administrativa debe probar necesariamente los siguientes supuestos: 1) Un supuesto de infracción ambiental, 2) La ocurrencia de un daño a la salud por influjo ambiental, 3) La relación entre el accionar del administrativo y la ocurrencia del daño. Por lo tanto, no es factible asumir ni presumir o utilizar “elementos indiciarios” sin un sustento para responsabilizar a un administrado por un daño, cuya ocurrencia deberá ser también acreditada. El desafío a afrontar es establecer conceptos y lineamientos para aplicar el daño a la salud por influjo ambiental desde la vía administrativa, a fin de no vulnerar los derechos de los administrados sancionados y de otra parte proteger el interés público.
5. El daño a la salud por influjo ambiental en el sector de hidrocarburos es un tema transectorial, debido a que se encuentran dos autoridades involucradas. Por un lado, tenemos a la autoridad ambiental (OEFA), quien se encarga de declarar la responsabilidad del infractor, aplicación la sanción correspondiente y las medidas administrativas, en caso corresponda. Por su parte, la autoridad de salud es la encargada de emitir una opinión técnica sobre la afectación a la salud de las personas. El desafío a afrontar es mejorar la coordinación entre ambas autoridades, a fin de trabajar en conjunto para arribar a una solución sustentada del problema.
6. El daño a la salud por influjo a las personas puede tener efectos cuya efectiva realización en el futuro sea una incertidumbre (se desconoce si se van a producir efectos y cuándo), puede tener un carácter difuso (podría afectar a un grupo de indeterminado de personas) y expansivo (sigue generando efectos en el futuro), diseminado (cuya fuente de generación pueden ser varias) o progresivo (generado por una serie de sucesos). Ante

estas características, el reto para la administración es probar su ocurrencia dentro del plazo máximo de 9 meses (más 3 meses en caso de ampliación); plazo de duración del procedimiento, sino el mismo caduca.

7. De acuerdo a lo señalado y dado los desafíos que enfrenta la autoridad fiscalizadora para la probanza del daño a la salud por influjo ambiental que han sido detallados, consideramos necesario: establecer lineamientos para definir el daño a la salud por influjo ambiental, así como su probanza en vía administrativa; establecer la obligatoriedad que la autoridad de fiscalización ambiental solicite un informe técnico antes de emitir su decisión final a la autoridad de salud, bajo responsabilidad administrativa; así como diseñar una política ambiental en temas de salud ambiental.

8. Consideramos que es fundamental dotar al derecho administrativo ambiental de un marco legal sólido, lo cual se puede lograr con la interpretación normativa que realice el ente fiscalizador en sus resoluciones. Dichos pronunciamientos guían a los administrados y son una fuente de enseñanza de derecho ambiental; por lo tanto, se requiere que estos actos administrativos se encuentren debidamente motivados y guarden coherencia en su contenido. Este es otro reto que deberá asumir a la autoridad de fiscalización en los próximos procedimientos que versen sobre daño a la salud de las personas por influjo ambiental.

Bibliografía

ALBERT, LILIA. Curso básico de Toxicología Ambiental, OPEHS, OPS, OMS, LIMUSA, Noriega Editores, México 2004, pp 1-14.

ALCÁNTARA, Gustavo. "La definición de salud de la Organización Mundial de la Salud y la interdisciplinariedad" En: Revista Universitaria de Investigación, Año 9, No. 1, junio 2008, pp. 93- 107

ALEGRE, Ada. "Derecho al ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida". En: Los Derechos Fundamentales. Estudios de los Derechos Constitucionales desde las Diversas Especialidades del Derecho. Gaceta Constitucional, Lima, 2010, febrero, pp. 1-15.

ALDANA, Martha Inés "La regulación administrativa de la protección de la calidad del agua en las actividades de hidrocarburos: un enfoque de salud ambiental". Círculo de Derecho Administrativo, Lima, 2009, número 6, pp. 117-129.

ALONSO, R. (2012). Proyecto de recuperación de suelos contaminados por hidrocarburos. Recuperado el 2 de mayo de 2018. En: https://ddd.uab.cat/pub/trecpro/2012/hdl_2072_206396/PFC_RaquelAlonsoRiesco.pdf

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2017) Estado tóxico. Violaciones del derecho a la salud de pueblos indígenas en Cuninico y Espinar, Perú. Lima. Consulta realizada el 13 de abril de 2018. En: <http://estadotoxico.pe/pdf/InformeEstadoToxicoAIPeru.pdf>

BURGOS, Manuel. Pasivos Ambientales: Una Deuda Acumulada. En: Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente. Cordillera S.A.C. Colombia, noviembre, 2008. Tomo VIII, pp. 133-163.

CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio. El daño ambiental y los derechos de las personas. Anales de la Universidad de Alicante. Facultad de Derecho, N° 9, 1994, ps. 147-156.

CAILLAUX ZAZZALI, Jorge (1998) "Reflexiones a propósito del derecho ambiental". Themis, Revista de Derecho. Lima, 1998, número 12, pp. 22-33.

CASSAGNE, Juan Carlos. (2005) "El daño ambiental colectivo". IUS ET VERITAS. Lima, 2005, volumen 15, número 30, pp. 309-318.

CHIRINOS ARRIETA, Carlos (2000). La responsabilidad por el daño ambiental en el Perú: reflexión y debate. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2014) Petición 504/03. INFORME N° 69/04 ADMISIBILIDAD del 15 de octubre de 2014. Consulta realizada el 13 de abril de 2018. En: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/Peru.504.03.htm>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2005) Caso Comunidad indígena Yakye Axa contra el Estado de Paraguay. Sentencia del 17 de junio de 2005, serie C, número 125. Consulta realizada el 13 de abril de 2018. En: http://www.corteidh.or.cr/docs/resumen/yakye_axa.pdf

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS NACIONES UNIDAS (2000). Observación general N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Consulta realizada el 13 de abril de 2018. En: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/bdl/2001/1451>

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la república de Colombia. Consulta realizada el 1 de junio de 2018. En: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2001). Informe Defensorial N° 47. Pueblo Urarina. Conciencia de Grupo y Principio Precautorio. Lima. Consulta realizada el 13 de abril de 2018. En: <https://www.defensoria.gob.pe/grupos-eatencion.php?des=20>

U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY - EPA. En: <https://archive.epa.gov/emergencies/content/learning/web/html/effects.html>. Consulta el 2 de mayo de 2018.

FABIO PASTORINO, Leonardo. El Daño al Ambiente. LexisNexis. Buenos Aires, 2005, p. 230-375.

GARMENDIA SALVADOR, ALFONSO Y OTROS. Evaluación de Impacto Ambiental. Closas Orcoyen - Pearson Educación. Madrid 2005, pp 55-71.

GILDEMEISTER, A. (2010). Breve introducción a los principales aspectos jurídicos y fiscales a tomar en cuenta en la explotación de hidrocarburos. Revista Peruana de Derecho de la Empresa, 21- 32.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Consulta realizada el 13 de abril de 2018. En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-18475>

GONZÁLEZ, José Juan (2003) La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina. México D. F.: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Consulta realizada el 13 de abril de 2018. En: http://centro.paot.org.mx/documentos/pnud/Dano_ambiental.pdf

GONZÁLEZ VILLA, Julio. Derecho Ambiental Colombiano: Parte General. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2006 pp 155 - 164.

JORDANO FRAGA, Jesús. Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente. En: Derecho del Medio Ambiente y Administración Local. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid: 2006, pp. 427-459.

LANEGRA Quispe, Ivan (2013). "Environmental damage in the General Environmental Law". Revista de Derecho PUCP. Lima, 2013, número 70, pp. 187-196.

LEÓN, Felipe "El derecho a la salud en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano". En: Pensamiento Constitucional N° 19, 2014, pp. 389-420.

LORENZETTI, Ricardo Luis. Teoría del Derecho Ambiental. Editorial Porrúa. México, 2008. pp 77-114.

LOZANO CUTANDA, Blanca. "Derecho ambiental administrativo". Editorial Dykinson. 10ma. Edición. Madrid 2009. P. 188-296.

MINISTERIO DE SALUD. INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE PARA LA SALUD (1998). Responsabilidad extracontractual por daño ambiental y otras consideraciones. Lima.

MINISTERIO DE SALUD. INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE PARA LA SALUD (1999). Derecho y salud ambiental. INAPMAS: Lima.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA. GOBIERNO ESPAÑOL.
En:http://www.mapama.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/plan-ribera/contaminacion-marina-accidental/impacto_ambiental.aspx

MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO Y ALONSO GARCÍA, MARIA CONSUELO
Técnicas Jurídico-administrativas de Protección Ambiental. En: Tratado de Derecho Ambiental. (Ortega Álvarez, Luis) Valencia, Tirant Le Blanch, 2013, pp. 197-256.

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (2013)
Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el literal D), numeral 22.2° de la LEY N° 29325 - Ley del Sistema Nacional Evaluación y Fiscalización Ambiental Fecha de publicación: 23 de marzo de 2013. Consulta el 13 de abril de 2018. En:
http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6840

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (2015)
Expediente N° 1306-2014-OEFA/DFSAI/PAS. Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA-DFSAI del del 21 de setiembre del 2015.

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (2017)
Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS. Resolución Directoral N° 1712-2017-OEFA-DFSAI del 22 de diciembre de 2017. Consulta realizada el 13 de abril de 2018. En:
<https://www.scribd.com/document/368086687/Resolucion-N-1712-2017-OEFA-DFSAI>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Nuestro planeta, nuestra salud: Informe de la Comisión de Salud y Medio Ambiente de la OMS. Washington DC: OPS; 1993. Publicación científica 544.

PEÑA CHACÓN, Mario (2008) "Aspectos procesales de la responsabilidad por daño ambiental aplicables en la nueva jurisdicción contenciosa administrativa". Revista de derecho administrativo. Lima, 2008, año 3, número 6, pp. 208-229

PROYECTO PRO & CONTRA (s/n). Testimonios de mujeres kukamas. En:
<http://proycontra.com.pe/testimonios-de-mujeres-kukamas/>.

DE LA PUENTE BRUNKE, Lorenzo (2011) "Responsabilidad por el daño ambiental puro y el código civil peruano". THĒMIS-Revista de Derecho. Lima, 2011, número 60: Reforma del Código Civil. Edición de Aniversario, pp. 295-307

REAL FERRER, Gabriel. La Construcción del Derecho Ambiental. En: Revista Arazandi de Derecho Ambiental. Madrid 2002, pp 73-92.

RENGIFO, Hugo. "Conceptualización de la salud ambiental: teoría y práctica". En: Revista Médica del Perú. Lima, 2008, número 25, pp. 403-409.

SAN MARTÍN VILLAVERDE, Diego. (2015). El daño ambiental: un estudio de la institución del derecho ambiental y el impacto en la sociedad. Lima: Grijley.

SÁNCHEZ YARINGAÑO, Gadwyn (2010). "El principio de responsabilidad ambiental y su aplicación por la administración pública en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores: una perspectiva crítica". Lima, 2010, THĒMIS-Revista de Derecho, número 58. Derecho Procesal Civil, pp. 277-284.

SEN, Amartya K. (1999). Development as freedom (1st ed.). New York: Knopf Press

SHELTON, Dinah. (2010) "Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos". Anuario de Derechos Humanos 2010. Chile, 2010, número 9, pp. 111-127. Consulta 13 de abril de 2018.

<http://www.anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/11486/11847>.

SILOS, J. (2008). Manual de Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.

SILVA, R. (2010). Introducción al Estudio de los Contratos para la Exploración de Hidrocarburos. Derecho & Sociedad, 17- 23.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL (2000) La responsabilidad por el daño ambiental en el Perú. Carlos Chirinos (editor). Lima.

SPIEGEL, Jerry y otro. Control de la Contaminación Ambiental. En: Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo de la OIT. Tercera Edición en español. Tomo II, p. 55-1 a 55-37.

TORRES PORTILLA, Rocío del Pilar. Los Delitos Ambientales y la Actuación Procesal de los Fiscales Especializados en Materia Ambiental. En: Derecho & Sociedad, edición 35, 2014, pp. 140-145.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2004) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2008) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2007) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC

TRUJILLO, R. (2010). Hidrocarburos. Manejo Seguro (Cuarta ed.). Bogotá: Ecoe Ediciones.

VERA, J. (2015) "La mitigación ambiental en las actividades productivas o extractivas: concepto, obligatoriedad y aplicación práctica". *Círculo de Derecho Administrativo*, pp. 130 - 145.

VIDAL RAMOS, R. (2014). La responsabilidad civil por daño ambiental en el sistema peruano. Lima: Lex & Juris.

YACOLCA ESTARES, Daniel Irwin. "Concepto Jurídico de Medio Ambiente". En: *Revista Peruana de Derecho de la Empresa. Especial Empresa y Ambiente*. Mayo 2008, pp. 402-419.

YASSI, A. T. KJELLSTROM, T. DE KOD Y T. GUIDOTTI, Basic Environmental Health. Ginebra: WHO/UNEP/UNESCO/CRE, 1998. p. 4.
http://www.who.int/occupational_health/publications/tgbeh/en/

ZEGARRA, D. (2003) "La motivación del acto administrativo en la Ley N° 27444, nueva ley de procedimiento administrativo general" *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444*. Ara Editores, Lima: 2003, pp. 177-212.