



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

**Escuela de
Postgrado**

**Implementación de supervisiones ambientales ex ante con enfoque de
riesgo para la mejora de los Planes de Contingencia frente a
emergencias ambientales: Lecciones de la emergencia REPSOL**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

**Presentado por
Kattia Tatiana Bocanegra Carrion**

Asesor: Maria Tessy Torres Sanchez
[0000-0001-6524-3423](tel:0000-0001-6524-3423)

Lima, junio de 2025

REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

A través del presente, Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación titulado “Implementación de supervisiones ambientales ex ante con enfoque de riesgo para la mejora de los Planes de Contingencia frente a emergencias ambientales: Lecciones de la emergencia REPSOL” presentado por Kattia Tatiana Bocanegra Carrion con D.N.I N.º 46890374, para optar al Grado de Magíster en Gestión Pública fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin del programa Blackboard el 9 de octubre de 2025 dando el siguiente resultado:


turnitin KATTIA TATIANA BOCANEGRA CARRIÓN 1 Trabajo de Investigación_Caso_RepsoL_4 10 2025 VF.docx 1 de 5

Resumen de coincidencias

4 %

Rank	Source	Similarity %
1	cón.www.gob.pe Fuente de Internet	1 %
2	hdi.hande.net Fuente de Internet	<1 %
3	Entregado a Universidad... Trabajo de estudiante	<1 %
4	www.defensoria.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
5	Kariné López Valle, Joss. Publicación	<1 %
6	TECNOLOGIAS Y CONS... Publicación	<1 %
7	Entregado a Pontificia... Trabajo de estudiante	<1 %
8	documentop.com Fuente de Internet	<1 %
9	cooperacion.org.pe Fuente de Internet	<1 %
10	Ricard Zanetti, María de... Publicación	<1 %
11	Viliverencia, Miguel A... Publicación	<1 %
12	Otero León, Jerson J... Publicación	<1 %

9 de octubre de 2025


Juan Carlos Ubillús Ramírez
Jefe Académico

A Sofía,

Que tus metas sean la palanca para reinventarte cada día.

Que la resiliencia te defina,

Y que, los olvidados sean parte de tu proyecto de vida.

Mi agradecimiento a Maria Tessy Torres Sanchez, por sus aportes a esta investigación.

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación tiene como objetivo principal analizar cómo la implementación de un modelo de fiscalización ambiental ex ante con enfoque de riesgo puede contribuir a la efectividad de los planes de contingencia ante emergencias ambientales, a partir de las lecciones aprendidas tras los vertidos de petróleo del 15 y 24 de enero del 2022 ocurridos en la refinería La Pampilla, Ventanilla, Perú (en adelante *emergencia Repsol*).

Para tal efecto, se desarrolla una investigación cualitativa con elementos de análisis de caso, que evalúa el comportamiento de las variables enfoque de la supervisión ambiental y efectividad de los planes de contingencia, aplicadas a profundidad en el caso de la emergencia Repsol, complementado con revisión bibliográfica y análisis documental comparativo de modelos de fiscalización ambiental.

Como resultado, se logró identificar que el enfoque reactivo de las supervisiones ambientales en el sector hidrocarburos, que caracteriza a la actuación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el mismo que se aplica a la empresa Refinería La Pampilla S.A.A (Relapasaa) frente a la emergencia Repsol, resulta deficiente para advertir oportunamente la falta de idoneidad de los planes de contingencia frente a los riesgos actuales de las operaciones de hidrocarburos, en detrimento de la finalidad preventiva de la supervisión ambiental.

En atención a lo anterior, y con la finalidad de que las actuaciones del OEFA se fortalezcan en la finalidad de generar valor público y en lo que se espera de sus resultados -esto es evitar el daño ambiental a partir del cumplimiento de las obligaciones que tienen los administrados-, la investigación incorpora una propuesta para la implementación de supervisiones ambientales ex ante de planes de contingencia en unidades fiscalizables priorizadas según su nivel de riesgo, a partir de la metodología del árbol de problemas y objetivos, el análisis de Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), y considerando los pasos para el diseño de proyectos de innovación social de alto impacto.

En efecto, la implementación de supervisiones ambientales ex ante de planes de contingencia en unidades fiscalizables priorizadas en función de su nivel de riesgo por la DSEM del OEFA contribuirá a garantizar la idoneidad de estos instrumentos, lo cual repercutirá en la prevención y respuesta idónea de los impactos ambientales ante

escenarios de emergencias ambientales (efectividad), en beneficio de los ecosistemas y de los ciudadanos.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	v
ÍNDICE DE TABLAS	xi
ÍNDICE DE FIGURAS	xiii
ÍNDICE DE ANEXOS.....	xv
Lista de Acrónimos y Siglas	xvi
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. Planteamiento del problema.....	3
1.1. Antecedentes.....	3
1.2. Problema.....	7
1.3. Preguntas de investigación.....	9
1.3.1. Pregunta principal.....	9
1.3.2. Preguntas secundarias	9
1.4. Objetivos.....	9
1.4.1. Objetivo general	9
1.4.2. Objetivos específicos.....	9
1.5. Hipótesis.....	10
1.5.1. Hipótesis General	10
1.5.2. Hipótesis específicas	10
1.6. Justificación.....	10
1.6.1. Institucional.....	10

1.6.2. Ambiental	12
1.6.3 Social	14
1.7. Delimitantes, limitaciones, y alcances	14
1.7.1. Delimitaciones	14
1.7.2. Limitaciones	15
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....	16
2.1 Gestión estratégica	16
2.2 Fundamentos Teóricos de la Fiscalización Ambiental y la Prevención de Impactos Ambientales.....	17
2.1.1 Definición y Objetivos	17
2.1.2 Modelo de Fiscalización Preventiva y con enfoque de riesgos.....	19
2.1.3. Buenas prácticas en Fiscalización con enfoque de riesgo.....	23
2.2 Garantías para una prevención y respuesta oportuna frente a Impactos Ambientales en escenarios de emergencias ambientales: Un Imperativo de la Gestión Pública y de la Fiscalización Ambiental.....	25
2.2.1 La Importancia de la prevención y respuesta oportuna de impactos ambientales que pudieran ser causados por emergencias ambientales a consecuencia de derrames de petróleo.....	25
2.2.2 Los planes de contingencia como herramienta estratégica y operativa para la prevención y atención de impactos ambientales ante emergencias ambientales.....	28
2.3. Sobre la articulación entre el SEIA y el SINEFA	31
CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO	33
3.1. Tipo de investigación y alcance:	33
3.2 Diseño de investigación:	33
3.3. Población y muestra.....	37
3.4 Recolección de datos	37

3.5 Análisis de datos.....	38
-----------------------------------	-----------

CAPÍTULO IV. ESTADO SITUACIONAL DEL MARCO INSTITUCIONAL SOBRE PLANES DE CONTINGENCIA DE LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS	41
---	-----------

4.1 Sobre los planes de contingencia en materia ambiental y los planes de respuesta a emergencias.....	41
---	-----------

4.2 Sobre los planes de contingencia en materia ambiental y los planes de contingencia operacionales.....	49
--	-----------

Capítulo V: LA EMERGENCIA REPSOL, UN ANÁLISIS EN TORNO AL PLAN DE CONTINGENCIAS Y LA SUPERVISIÓN AMBIENTAL REALIZADA POR EL OEFA.....	52
--	-----------

5.1 Sobre la refinería La Pampilla	52
---	-----------

5.2 Descripción de la emergencia Repsol.....	52
---	-----------

5.2.1 Magnitud del Desastre.....	52
---	-----------

5.2.2. Causas del derrame	53
--	-----------

5.2.3 Hitos de la emergencia Repsol y de la supervisión ambiental realizada por el OEFA.....	54
---	-----------

5.3 Análisis de la respuesta al derrame por parte de Relapasaa: Activación e implementación del Plan de Contingencias	55
--	-----------

5.3.1 Deficiencias en la activación inmediata del PC (oportunidad).....	55
--	-----------

5.3.2 Deficiencias en la idoneidad de los Planes de Contingencia de Relapasaa.....	56
---	-----------

5.3.3 Efectividad del Plan de Contingencias.....	62
---	-----------

5.4 El papel del OEFA respecto a la emergencia REPSOL: ¿Una La Fiscalización Ambiental con Enfoque Reactivo?	64
---	-----------

5.4.1 La Oportunidad Perdida de una Fiscalización Preventiva y con enfoque de riesgo.....	64
--	-----------

5.4.2 Evaluación de la supervisión ambiental realizada por el OEFA frente a la emergencia Repsol.....	68
--	-----------

Capítulo VI: LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL PREVENTIVA Y CON ENFOQUE DE RIESGOS COMO UN MEDIO PARA LA EFECTIVIDAD DE LOS PLANES DE CONTINGENCIA	77
6.1 Análisis de problema público.....	77
6.1.1 Árbol de problemas	77
6. 1.2 Árbol de objetivos	80
6.2 Los beneficios de la fiscalización ambiental ex ante respecto de los planes de contingencia	82
6.3 Condiciones internas para la implementación de supervisiones preventivas y con enfoque de riesgo (Fortalezas y debilidades)	85
6.3.1. Estado de la incorporación del enfoque de riesgos a nivel de procesos	86
6.3.2. Estado de la incorporación del enfoque de riesgos a nivel de las metodologías empleadas	87
6.4 Condiciones externas para la implementación de una supervisión preventiva y con enfoque de riesgo sobre planes de contingencia (Oportunidades y amenazas)	91
CONCLUSIONES	96
RECOMENDACIONES	99
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	100
ANEXOS.....	115

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1.

Cumplimiento de metas físicas y presupuestales de la Coordinación de Supervisión Ambiental en Hidrocarburos- año 2022.....11

Tabla N° 2.

Cuadro de operacionalización de variables.....34

Tabla N° 3.

Cuadro comparativo entre los contenidos de los planes de contingencia ambientales y los Planes de Respuesta a Emergencias.....47

Tabla N° 4. Diferencias entre planes de contingencias, planes de respuesta a emergencias y planes de contingencias operacionales.....51

Tabla N° 5

Etapas y operaciones de respuesta en el marco del Plan de Contingencia de Relapasaa.....57

Tabla N° 6.

Medidas administrativas ordenadas por el OEFA a Relapasaa vinculadas a las acciones de primera respuesta frente a la emergencia Repsol.....58

Tabla N° 7.

Área y N° de sitios impactados por la emergencia Repsol a marzo del 2022.....63

Tabla N° 8.

Estado de los sitios impactados por la emergencia Repsol luego de las acciones de verificación de las acciones de primera respuesta implementadas por Relapasaa.....64

Tabla N° 9.

Acciones de supervisión regulares realizadas a la unidad fiscalizable Refinería La Pampilla en el periodo 12/02/2018 al 14/01/2022.....65

Tabla N° 10

Indicadores de la cadena de valor de supervisión ambiental del OEFA frente a la emergencia Repsol.....69

Tabla N° 11.

Número de días hábiles entre la detección del hallazgo y la imposición de la medida administrativa relacionada a las acciones de primera respuesta frente a la emergencia Repsol.....70

Tabla N° 12.

Estado de verificación de las medidas administrativas impuestas por el OEFA a RELAPASAA relacionadas a las acciones de primera respuesta.....73

Tabla N° 13.

Relación de medidas administrativas ordenadas y verificadas por el OEFA vinculadas a las acciones de primera respuesta frente a la emergencia Repsol, según estado de cumplimiento.....73

Tabla N° 14.

Estado de cumplimiento de las medidas administrativas impuestas por el OEFA a Rslapasaa relacionadas a las acciones de primera respuesta.....74

Tabla N° 15

Estado de avances de la implementación del Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito con el Osinergmin al II Semestre del 2024.....92

Tabla N° 16.

Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para la implementación del enfoque de riesgo en la planificación de supervisiones ambientales por el OEFA.....94

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N° 1.	
Elementos de toda fiscalización administrativa desde un enfoque integral.....	18
Figura N° 2	
Operatividad del modelo de gestión de emergencias del Osinergmin.....	23
Figura N° 3	
Metodología para determinar la priorización de los agentes fiscalizados de competencia del Osinergmin.....	24
Figura N° 4.	
Etapas de los proyectos de inversión de hidrocarburos.....	26
Figura N° 5.	
Los planes de contingencia como instrumento parte de la EMA de los estudios ambientales.....	29
Figura N° 6.	
Contenido del Plan de Contingencia.....	30
Figura N° 7.	
Articulación entre el SEIA y el SINEFA.....	31
Figura N° 8.	
Causas del derrame Repsol.....	54
Figura N° 9.	
Hitos de la emergencia Repsol y de la supervisión ambiental realizada por el OEFA.....	5
Figura N° 10.	
Cadena de Valor de la Fiscalización Ambiental.....	68
Figura N° 11.	
Cadena de valor de la supervisión ambiental implementada por el OEFA frente a la emergencia Repsol.....	75

Figura N° 12.	
Árbol de problemas.....	79
Figura N° 13.	
Árbol de objetivos.....	81
Figura N° 14.	
Fiscalización ambiental de los planes de contingencia como instrumento parte de la EMA de los estudios ambientales.....	83
Figura N° 15.	
Situación de la unidad fiscalizable Refinería La Pampilla ex ante al derrame del 15 de enero del 2022 de la supervisión ambiental de planes de contingencia a cargo de OEFA	84
Figura N° 16.	
Escenario deseable de la supervisión ambiental de planes de contingencia a cargo de OEFA.....	85
Figura N° 17.	
Pasos a seguir para la priorización de unidades fiscalizables a ser supervisadas en el año fiscal.....	87
Figura N° 18.	
Criterios de priorización de supervisiones ambientales.....	89

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1.

Matriz de Consistencia.....112

Anexo N° 2.

Medidas administrativas ordenadas por el OEFA a Relapasaa115

Anexo N° 3

Variables para la determinación del riesgo por distrito.....119

Anexo N° 4.

Factores de riesgo, criterios y puntaje para la priorización de supervisiones especiales.....120

Anexo N° 5.

Puntaje, prioridad, y oportunidad de las supervisiones especiales.....122

Anexo N° 6.

Propuesta sobre la Implementación de supervisiones ambientales ex ante y con enfoque de riesgo de los planes de contingencia ambientales en las actividades de hidrocarburos.....126

LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ACN	: Activos Críticos Nacionales
ANP	: Áreas Naturales Protegidas
APN	: Autoridad Portuaria Nacional
DFAI	: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos
DGAAH	: Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos
DICAPI	: Dirección General de Capitanías y Guardacostas
DSEM	: Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas
ECA	: Estándares de Calidad Ambiental
EFA	: Entidad de Fiscalización Ambiental
EIA	: Estudio de Impacto Ambiental
EMA	: Estrategia de Manejo Ambiental
EPA	: U.S. Environmental Protection Agency
ER	: Estudios de Riesgo
ERS	: Estudios de Riesgos de Seguridad
HTP	: Hidrocarburos Totales de Petróleo
IGA	: Instrumento de Gestión Ambiental
INDECI	: Instituto Nacional de Defensa Civil
ITOPF	: International Tanker Owners Pollution Federation Limited
ITS	: Informe Técnico Sustentatorio

LGA : Ley General del Ambiente

MCP : Mandato de Carácter Particular

MEIA : Modificatoria de Estudio de Impacto Ambiental

MINAM : Ministerio del Ambiente

MINEM : Ministerio de Energía y Minas

MINJUSDH : Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

MP : Medida preventiva

OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development

OEFA : Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

OSINERGMIN: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas

PAAS : Programa Anual de Actividades de Seguridad

PAMA : Programa de Adecuación de Manejo Ambiental

PC : Plan de Contingencias

PCM : Presidencia del Consejo de Ministros

Petroperú S.A : Petróleos del Perú

PLANEFA : Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental

PRE : Planes de Respuesta a Emergencias

RCD : Resolución de Consejo Directivo

RD : Resolución Directoral

RELAPASAA : Refinería La Pampilla S.A.A

RGG : Resolución de Gerencia General

RIGA : Requerimiento sobre instrumento de gestión ambiental

RPAAH : Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

SEIA : Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

SENACE : Servicio Nacional de Certificación Ambiental

SERNANP : Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

SGEA : Sistema de Gestión de Emergencias Ambientales

SINEFA : Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

SNGA : Sistema Nacional de Gestión Ambiental

TSCA : Tribunal de Solución de Controversias Ambientales

INTRODUCCIÓN

En el Perú, los derrames de petróleo en el sector hidrocarburos son frecuentes y han afectado principalmente a los territorios de nuestra Amazonía. A pesar de la existencia de una institucionalidad regulatoria, de la implementación de planes de contingencia, del dictado de medidas administrativas por la entidad fiscalizadora, en casos como la emergencia Repsol, no se ha logrado prevenir y dar una respuesta oportuna y efectiva a los impactos ambientales. Un enfoque de fiscalización ambiental *ex post* de los planes de contingencia ambientales, aplicado actualmente por el OEFA, no contribuye a la finalidad preventiva del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), que tiene como uno de sus principios la priorización de mecanismos e instrumentos de prevención¹.

Frente a la referida problemática, la presente investigación se plantea como objetivo principal analizar cómo la implementación de un modelo de fiscalizaciones ambientales *ex ante* con enfoque de riesgo puede contribuir a optimizar la prevención o respuesta idónea y oportuna de los impactos ambientales *ex post* ante emergencias ambientales, a partir del análisis de la emergencia Repsol.

El referido objetivo será alcanzado a partir de la i) evaluación del marco institucional sobre los planes de contingencia aplicables a las actividades de hidrocarburos; ii) la identificación de las condiciones que influyeron en la efectividad del plan de contingencia activado ante la emergencia Repsol y el análisis de su relación con los alcances de la supervisión ambiental efectuada por el OEFA, iii) el análisis del potencial de un modelo de fiscalización ambiental *ex ante* con enfoque de riesgos para contribuir a la efectividad de los planes de contingencia; y la iv) identificación de las condiciones para la viabilidad de la implementación de un modelo de fiscalización ambiental *ex ante* con enfoque de riesgo de los planes de contingencias de las actividades de hidrocarburos.

Para tal efecto, se plantea una investigación cualitativa con elementos de análisis de caso. Se efectúa el análisis de las variables enfoque de la supervisión ambiental y planes de contingencia aplicadas a la emergencia Repsol para la exploración profunda del fenómeno, el empleo de la metodología del árbol de problemas y del árbol de objetivos

¹ Artículo 5 de la Ley N° 28245, “Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental”

para la delimitación del problema público y la identificación de las alternativas de solución.

Finalmente, la investigación presenta una propuesta de proyecto de innovación social para la implementación de supervisiones ambientales ex ante de planes de contingencia, con la finalidad de contribuir a la generación de valor público en el ejercicio de la función de supervisión ambiental que tiene a cargo la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (DSEM) del OEFA, sustentada en revisión bibliográfica y análisis documental comparativo de modelos de fiscalización; asimismo, se hace uso de la metodología FODA para la identificación de las condiciones que se requieren para su implementación.

CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Antecedentes

1.1.1. Marco institucional

Toda persona, conforme a la dignidad humana, tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida. Este derecho ha sido reconocido tanto a nivel nacional como internacional². A partir del mismo, no puede existir desarrollo humano sin que se atienda y garantice la dimensión de sostenibilidad³.

En efecto, en interpretación del derecho en mención, el Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia que el mismo comporta un deber negativo y positivo frente al Estado, los cuales se traducen en la obligación de abstenerse de afectarlo, así como, de implementar acciones orientadas a su conservación, vinculadas también al principio de prevención⁴.

En atención al deber positivo del Estado frente al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, el Perú ha aprobado su Política Nacional del Ambiente al 2030⁵ y cuenta con el SNGA⁶. Este último está compuesto de subsistemas funcionales como el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el Sistema Nacional de

² La Constitución Política del Perú en el numeral 22 del artículo 2 señala que: “Toda persona tiene derecho a: 22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”. Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró en julio de 2022, que todas las personas del mundo tienen derecho a un medio ambiente saludable. En: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/decision-historica-la-onu-declara-que-el-medio-ambiente-saludable>

³ Acorde con lo señalado, en el año 2015, la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendieran un nuevo camino con el que mejorar la vida de todas las personas, sin dejar a nadie atrás. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que establecen que la erradicación de la pobreza debe ir de la mano de estrategias que fomenten el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales como la educación, la sanidad, la protección social y las perspectivas de empleo, al tiempo que se combate el cambio climático y se protege el medio ambiente. En: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

⁴ Tribunal Constitucional. STC N° 4223-2006-AA. STC 01272-2015-PA/TCM STC N° 3610-2008-AA, STC. STC 0048-2004-PI/TC, STC N° 4223-2006-AA/TC, STC N° 3343-2007-PA/TC, entre otros.

⁵ La Política Nacional del Ambiente, aprobada mediante Decreto Supremo N° 023-2021-MINAM, tiene los siguientes objetivos prioritarios:

- a) Mejorar la conservación de las especies y la diversidad genética.
- b) Reducir los niveles de deforestación y degradación de los ecosistemas.
- c) Reducir la contaminación del aire, agua y suelo.
- d) Incrementar la disposición adecuada de los residuos sólidos.
- e) Incrementar la adaptación ante los efectos del cambio climático del país.
- f) Fortalecer la gobernanza ambiental con enfoque territorial en las entidades públicas y privadas.
- g) Mejorar el desempeño ambiental de las cadenas productivas y de consumo de bienes y servicios, aplicando la economía circular.
- h) Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del país.
- i) Mejorar el comportamiento ambiental de la ciudadanía.

⁶ Entendido como el conjunto de entidades del Estado (de los tres niveles de gobierno) con competencias en materia ambiental; y, de principios, normas, procedimientos, mediante los cuales el Estado se organiza para ejecutar las acciones que permitan alcanzar los objetivos de la Política Nacional del Ambiente (PNA)

Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa), el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe), el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH) y el Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIA) y, a su vez, de sistemas territoriales como los Sistemas Regional y Local de Gestión Ambiental.

En ese contexto, el Sinefa tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas⁷ y, tiene como ente rector al OEFA. El OEFA, a su vez, es la entidad competente para la fiscalización ambiental de las actividades de hidrocarburos, adquiriendo la calidad de entidad de fiscalización ambiental (EFA)⁸, siendo este rol el que es materia de análisis en el presente trabajo de investigación.

1.1.2 Anteriores investigaciones

Se han identificado estudios que han evidenciado las dificultades del OEFA para la fiscalización ambiental de los planes de contingencia del subsector hidrocarburos.

Así, en una investigación a cargo de Lock S. (2017), la cual tuvo como objetivo principal evaluar si entre los años 2011 a 2015 el OEFA realizó sus funciones de supervisión y fiscalización ambiental de manera idónea ante la ocurrencia de derrames ocasionados por las actividades de hidrocarburos en el mar, identificó que existen varios planes de contingencia respecto de las actividades de hidrocarburos, lo cual podría derivar en diversas entidades competentes para su supervisión como el OEFA, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (Osinergmin) y la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú (Dicapi), siendo que la intervención del OEFA estaría limitada a las obligaciones ambientales contenidas en el Plan de Contingencias incorporado al instrumento de gestión ambiental, o en su defecto, a la normativa ambiental general.

La investigación realizó el análisis de 2 casos de Procedimientos Administrativos Sancionadores, cuestionando que en uno de ellos que el OEFA afectó los principios de predictibilidad y ejercicio legítimo de poder, así como la seguridad jurídica, debido a que

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

⁸ Este organismo ejerce la fiscalización ambiental del sector hidrocarburos desde el 4 de marzo del año 2011, luego de que culminara el proceso de transferencia de funciones del OSINERGMIN al OEFA (OEFA, Resolución de Consejo Directivo N.° 001-2011-OEFA/CD, 2 de marzo del 2011).

la entidad consideró en base a criterios subjetivos que las acciones de primera respuesta realizadas por el administrado en aplicación de su plan de contingencias no eran suficientes y que se deberían haber adoptado de manera inmediata otras acciones de mitigación y/o control que atenúen o minimicen los impactos ambientales negativos generados al ambiente; y contrario a ello, la investigación sostuvo que el OEFA debió haberse limitado a verificar si el administrado había cumplido con ejecutar efectivamente y eficientemente las medidas contempladas en el plan de contingencias.

En relación a dicha investigación, el presente trabajo de investigación coincide en analizar la problemática de sobrerregulación respecto a los planes de contingencia en el subsector hidrocarburos, no obstante ante la posición jurídica señalada sobre que el rol fiscalizador del OEFA se limite a verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los planes de contingencia, o en su defecto, a la normativa ambiental general, esta investigación analiza la importancia de una intervención del ente fiscalizador ex ante a la ocurrencia de emergencias y con enfoque de riesgo, que complemente el rol del SEIA en la prevención de impactos ambientales, sustentada en evidencia, máxime en actividades en operaciones.

Por otro lado, en el año 2020, la Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD) luego de evaluar el Cumplimiento Regulatorio y Fiscalizaciones en el Sector Ambiental en el Perú implementado por el OEFA, comparándolos con las buenas prácticas internacionales y los mejores principios prácticos identificados por la OECD y, en particular, con la Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones, recomendó al OEFA fortalecer el enfoque de riesgo y proporcionalidad, para lo cual, entre otras medidas, se propusieron las siguientes (OECD, 2020, p.48):

- Asegurarse de que la planeación de las fiscalizaciones se base siempre en los riesgos, haciendo uso de evidencia irrefutable y medible, la vulnerabilidad del lugar y el control de riesgos del operador deben ser tomados en cuenta. Esto aplica no solamente para los criterios de priorización para sectores específicos bajo el alcance de responsabilidad del OEFA, sino también a los “criterios genéricos”.

(...)

- La metodología utilizada para evaluar los riesgos y la seriedad resultante del incumplimiento podría desarrollarse y refinarse más para establecer una mayor diferencia entre los niveles de riesgo y los niveles de incumplimiento.

En efecto, en concordancia con lo señalado por la OECD, la incorporación de un enfoque de riesgo en la planificación de las supervisiones a cargo del OEFA, sobre la base de evidencia, en un contexto de recursos públicos escasos, permite priorizar las intervenciones del fiscalizador en función a los riesgos de la actividad fiscalizada, centrando las intervenciones en aquellas que representen un mayor riesgo para el ambiente, lo cual garantiza en mayor medida la prevención de impactos negativos y de daños ambientales.

Finalmente, el caso de estudio de la emergencia Repsol fue analizado por Peña Quispe, P. C., Montes Tapia, K. R., & Ames Vega, E. S. (2022), en un estudio que tuvo por objeto conocer la problemática de la gobernanza de la fiscalización ambiental y los retos identificados desde la aplicación de la fiscalización ambiental para el logro de objetivos específicos⁹ como i) garantizar medidas inmediatas para hacer frente a los riesgos graves, ii) promover y mantener el cumplimiento sostenido de la ley y iii) garantizar que quienes infrinjan la ley, incluidas las personas que incumplan sus responsabilidades, puedan rendir cuentas de acuerdo con la normatividad establecida para tales fines, con el fin de armonizar sus diferentes funciones y procesos.

El estudio advierte en que la sola presencia de la supervisión puede contribuir al cumplimiento, pero no lo asegura. Asimismo, observa que, si bien de manera el OEFA ha hecho un esfuerzo constante para garantizar la atención de los impactos derivados de la emergencia, se cuestiona si la emergencia pudo ser prevenida a través de una supervisión estratégica y priorizada en componentes clave de una unidad fiscalizable y, recomienda realizar un listado de componentes riesgosos de cada unidad que podría ser propuesta por el certificador ambiental y fiscalizada por el OEFA.

Precisamente, la presente investigación coincide con Peña Quispe, P. C., Montes Tapia, K. R., & Ames Vega, E. S. (2022) en la necesidad de analizar alternativas que contribuyen a fortalecer la supervisión ambiental a cargo del OEFA desde un enfoque preventivo,

⁹ Tomando como referencia la declaración de una política de promoción de cumplimiento y fiscalización (HSE, 2015)

respecto a las emergencias ambientales en el subsector hidrocarburos, a fin de incrementar el valor público de las intervenciones de esta entidad en su calidad de EFA.

1.2. Problema

En el país, las emergencias ambientales por derrames de petróleo en el sector hidrocarburos son frecuentes y afectan principalmente a las regiones de nuestra Amazonía, trayendo como consecuencia afectaciones a los territorios, así como diversas demandas por parte de la población de limpieza ambiental de las zonas afectadas, ayuda humanitaria, así como de garantías para la salud pública, entre otras.

De acuerdo con información proporcionada por el OEFA¹⁰, desde marzo del 2011 a febrero del 2022, el OEFA ha supervisado cuatrocientos doce (414) derrames de hidrocarburo ocurridos en los departamentos de Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali, Madre de Dios. Respecto de estos derrames, se han generado doscientos ochenta y seis (286) expedientes de fiscalización ante presuntos incumplimientos a la normativa ambiental.

Dentro del grupo de emergencias ambientales suscitadas en el sector hidrocarburos, se encuentra la emergencia Repsol ocurrida en el año 2022 en el mar de Ventanilla, Callao. No obstante, este caso, tanto por su ubicación como por su magnitud, constituye un suceso sin precedentes y ha puesto de manifiesto que, a pesar de **la existencia de marcos regulatorios, de la implementación de planes de contingencia**, así como del **dictado de medidas administrativas de carácter preventivo por parte del OEFA** en los procesos de supervisión ambiental, no se ha evitado escenarios de degradación ambiental.

Precisamente, tras la ineffectividad de las acciones de primera respuesta adoptadas por la empresa Refinería La Pampilla S.A.A. (Relapasaa) ante la emergencia Repsol, en octubre del 2022, el OEFA ordenó a la empresa (OEFA, 2022) presentar un “Plan de Rehabilitación” para 69 sitios, identificados como afectados por el organismo, con la finalidad de implementar medidas de protección ambiental complementarias para su recuperación. Adicionalmente, en noviembre del 2022, el OEFA (Resolución N° 00234-2022-OEFA/DSEM, 9 de noviembre de 2022) demandó medidas de rehabilitación para dos sitios adicionales (Playa Bahía Blanca y Playa de Pescadores). Pese a la gravedad de

¹⁰ Informe N° 00069-2022-OEFA/DSEM (5 de mayo del 2022), Memorando N° 00744-2022-OEFA/DSEM (5 de mayo del 2022)

los impactos tanto para el ambiente como para los derechos de las personas, a mayo del 2025, esto es, a más de tres años desde la ocurrencia del derrame, aún se encontraba pendiente la aprobación por parte del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) de los planes de rehabilitación ordenados por el OEFA.

En este contexto, se advierte que el OEFA ha señalado que los planes de contingencia, instrumentos estratégicos para la adecuada atención de las emergencias ambientales, se supervisan en tanto se produzca una emergencia, es decir, la entidad supervisa la activación y efectividad del PC una vez ocurrido el suceso que podría generar daños ambientales, mas no supervisa la idoneidad de los PC ex ante a la ocurrencia de una emergencia ambiental (Defensoría del Pueblo, 2022, p.38).

Al respecto, un enfoque de supervisión ex post de los planes de contingencia, elimina toda posibilidad de evaluar anticipadamente la idoneidad de dichos instrumentos en función de los riesgos ambientales actuales de las operaciones de hidrocarburos, lo cual limita la actuación del ente fiscalizador a la verificación de si las acciones de limpieza ambiental, entre otras medidas previstas en los planes de contingencia, una vez ocurrida la emergencia, cumplieron su finalidad.

En efecto, una supervisión ex post no permitirá advertir oportunamente, entre otros supuestos, por ejemplo: i) que el nivel de las operaciones realizados por la empresa creció y que ello podría haber incrementado los niveles de riesgo ambiental o generado nuevos riesgos, así como si ello impactó en la probabilidad de ocurrencia de derrames de petróleo; ii) si los incumplimientos advertidos en materia de seguridad e infraestructura por la autoridad competente podrían incrementar la probabilidad de ocurrencia de derrames, iii) si la metodología que sigue la empresa no sería la idónea en términos ambientales en función a la praxis nacional e internacional.

En ese escenario, una vez ocurrida una emergencia ambiental, la intervención del fiscalizador ambiental orientada a supervisar la implementación de acciones de primera respuesta previstas en el plan de contingencias, tendrá alta probabilidad de detectar incumplimientos e imponer sanciones, pero habrá perdido la oportunidad de contribuir a la prevención y respuesta oportuna de impactos ambientales.

1.3. Preguntas de investigación

Ante el escenario planteado, la investigación se formula las siguientes preguntas:

1.3.1. Pregunta principal

- ¿De qué manera la implementación de un modelo de fiscalizaciones ambientales *ex ante* con enfoque de riesgo de los planes de contingencia contribuye a la efectividad de estos instrumentos, tomando como referencia la emergencia Repsol?

1.3.2. Preguntas secundarias

- ¿Cuál es el estado de la regulación de los planes de contingencia de las actividades de hidrocarburos y qué limitaciones se advierten?
- ¿Qué elementos influyeron en la efectividad del plan de contingencia en la emergencia Repsol y cómo se relacionan con la función de supervisión ambiental que lleva a cabo la DSEM del OEFA?
- ¿Cómo un modelo de fiscalización ambiental *ex ante* basado en riesgos puede garantizar el cumplimiento de la finalidad de los PC?
- ¿Qué condiciones se necesitan para la implementación de un proyecto de fiscalización ambiental *ex ante* con enfoque de riesgo de los planes de contingencia en la DSEM del OEFA?

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general

- Analizar cómo la implementación de fiscalizaciones ambientales *ex ante* con enfoque de riesgo puede contribuir a la efectividad de los planes de contingencia frente a emergencias ambientales, en atención a lo advertido en la emergencia Repsol.

1.4.2. Objetivos específicos

- Analizar el estado de la regulación de los planes de contingencia de las actividades de hidrocarburos e identificar sus limitaciones.

- Identificar los factores que influyeron en la efectividad del plan de contingencia de Relapasaa, frente a la emergencia Repsol y analizar su relación con el enfoque de la supervisión ambiental efectuada por la DSEM del OEFA.
- Analizar cómo un modelo de fiscalización ambiental *ex ante* con enfoque de riesgos contribuye a garantizar la efectividad de los planes de contingencia.
- Identificar las condiciones para la implementación de un modelo de fiscalización ambiental *ex ante* con enfoque de riesgo de los planes de contingencia.

1.5. Hipótesis

1.5.1. Hipótesis General

- La implementación de fiscalizaciones ambientales *ex ante* con enfoque de riesgo contribuirá a la efectividad de los planes de contingencia *ex post* frente a emergencias ambientales.

1.5.2. Hipótesis específicas

- La normativa prevé una variedad de planes de contingencia aplicables a las actividades de hidrocarburos sin claras diferencias en sus contenidos y con distintas entidades competentes para su supervisión.
- En la emergencia Repsol las deficiencias en el plan de contingencia ambiental incidieron en la respuesta tardía e inefectiva frente al derrame, lo cual no pudo ser advertido por el OEFA en atención al modelo de fiscalización ambiental reactivo de planes de contingencia que viene implementando.
- La fiscalización ambiental *ex ante* con enfoque de riesgos contribuirá a la efectividad de los planes de contingencia frente a emergencias ambientales, en la medida que permitirá evaluar la idoneidad de estos instrumentos y de ser el caso, dictar medidas administrativas orientadas a dicha finalidad.
- Para la implementación de fiscalizaciones ambientales *ex ante* con enfoque de riesgo se requiere fortalecer el marco normativo e institucional que regula este enfoque en el OEFA, así como fortalecer la articulación interinstitucional con entidades como el Osinergmin y la Dicapi.

1.6. Justificación

1.6.1. Institucional

Las emergencias ambientales en el desarrollo de las actividades de hidrocarburos han sido una constante en el tiempo. No obstante, la emergencia Repsol constituye un derrame sin precedentes en nuestro país.

A más de tres años de dicha emergencia, el Estado Peruano aún no cuenta con una valorización económica respecto a los costos de la emergencia¹¹. Sin perjuicio de lo cual, se conoce que la atención de la emergencia por parte del OEFA demandó una sobreactividad, para lo cual se requirieron recursos humanos, tecnológicos y presupuestales adicionales.

En efecto, en atención a la magnitud del derrame, en el marco de su función supervisora, desde el 16 de enero de 2022 hasta el 20 de noviembre del 2024, el OEFA, a través de la DSEM llevó a cabo ciento treinta y nueve (139) acciones de supervisión, a partir de las cuales se emitieron ciento cincuenta (150) informes de supervisión. (OEFA. Informe N° 00264-2024-OEFA/DSEM, 20 de noviembre del 2024, p. 20).

La implementación de dichas acciones conllevó a un déficit presupuestal de la Coordinación de Supervisión Ambiental en Hidrocarburos (CSAH) en el comportamiento de las metas presupuestales del primer, segundo y tercer trimestre del año 2022, tal y como se aprecia a continuación:

Tabla N° 1.

Cumplimiento de metas físicas y presupuestales de la Coordinación de Supervisión Ambiental en Hidrocarburos- año 2022

Periodo	Meta física	Calificación	Meta presupuestal	Calificación
Primer trimestre	72.6%	Deficiente	133.2%	Deficiente
Segundo trimestre	101.2%	Bueno	110.3%	Deficiente
Tercer trimestre	101.2%	Bueno	110.3%	Deficiente
Cuarto trimestre	106.2%	Bueno	98.4%	Bueno

Nota: OEFA (2022a) Seguimiento del Plan Operativo Institucional Primer Trimestre 2022/ OEFA (2022b) Seguimiento del Plan Operativo Institucional Segundo Trimestre 2022/ OEFA (2022c) Seguimiento del Plan

¹¹ Ojo Público. <https://ojo-publico.com/5485/derrame-repsol-tres-anos-sin-calculer-los-costos-del-desastre>

A su vez, la sobredemanda de capacidad operativa y presupuestal a consecuencia de la emergencia repercutió en la inadecuada atención de otros casos por parte de la CSAH:

La Coordinación de Supervisión Ambiental en Hidrocarburos no llegó a cumplir la meta programada, porque no contaba con la capacidad operativa suficiente para la atención de todas las actividades que se han presentado durante el primer trimestre. Puesto que, debido a las emergencias ambientales de gran magnitud sucedidas en la Refinería La Pampilla, Lote Z2B, Lote B, Lote 192 y ONP se han asignado parte del personal de cada actividad para el apoyo de las intervenciones que realizó OEFA, perjudicando así, el cumplimiento de los plazos establecidos para la revisión y el levantamiento de observaciones de los demás informes de supervisión.

A partir de lo anterior, se tiene que la presión a nivel de metas materiales y presupuestales en modelos de fiscalización reactiva será alta en casos de emergencias ambientales de la magnitud de la emergencia Repsol.

1.6.2. Ambiental

Tras el vertido de más de 10 mil barriles de petróleo en el mar de Ventanilla a consecuencia de la emergencia Repsol, según el MINAM se reportó una extensión de más de 11 mil hectáreas impactadas (2022, p.9):

El OEFA determinó que los derrames tuvieron como consecuencia la afectación de un área total de 11 060 ha: área marina 10 671 ha y litoral 390 ha; noventa y siete (97) sitios contaminados; superación de los ECA para agua intermareal y sub mareal; en sedimentos identificó concentraciones de HTP mayores al límite establecido en ambientes intermareales, submareales y arena de playa. El SERNANP estimó un área afectada de 3 668.29 hectáreas en las dos (2) ANP. Asimismo, se registró

un total de quinientos cincuenta y cinco (555) individuos de fauna marina muerta.

Luego de la verificación de las acciones de primera respuesta implementadas por Relapasa frente a los impactos evidenciados, el OEFA ordenó a la empresa elaborar planes de rehabilitación. Si bien la empresa ha presentado 18 planes ante el MINEM, estos aún no han sido aprobados. Entretanto, los efectos de la emergencia Repsol a nivel ambiental continúan y no existe certeza del tiempo que se requerirá para las acciones de rehabilitación ambiental, así como de la metodología que se seguirá para tal efecto; entretanto la empresa ha alegado que únicamente se requerirá atenuación natural¹².

A su vez, el MINEM ha señalado que, a partir de una revisión efectuada de los diferentes casos de derrames de petróleo alrededor del mundo y los tiempos de recuperación de los componentes biológicos afectados, se ha advertido que “los tiempos de recuperación van desde los 5 años para la comunidad de meroplancton hasta los 24 años en el caso de la nutria de mar y el pato arlequín (ave marina)” (MINEM, Informe de Evaluación N° 639 -2024-MINEM-DGAAH/DEAH, 20 de septiembre de 2024).

En ese contexto, la determinación de los impactos de la emergencia Repsol en el mediano y largo plazo aún son inciertos. De acuerdo a estimaciones del OEFA, como consecuencia del ingreso del petróleo vertido en el mar dentro de la cadena trófica de los ecosistemas marinos, los impactos podrían llegar a extenderse en el largo plazo (OEFA, Reporte N° 00024 -2022-OEFA/DEAM-STEAC, 30 de enero de 2023, p. 127).

¹² En: MINEM. Informe de Evaluación N° 650 -2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 639 -2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 651-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 654-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 657-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 660-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 667-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 668-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 671 -2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 672-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 673-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 674-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 675-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 676-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 677-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 678-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 679-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 684-2024-MINEM-DGAAH/DEAH.

La atenuación natural y la biorremediación son métodos para tratar entornos contaminados, en los que los microorganismos contribuyen a la degradación de contaminantes. Ver: A. Kouzuma, K. Watanabe (2011). "6.04 - Molecular Approaches for the Analysis of Natural Attenuation and Bioremediation", Murray Moo-Young, Comprehensive Biotechnology (Second Edition), Academic Press, pp. 25-36, <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-088504-9.00375-5>.

1.6.3 Social

Además de los impactos ambientales, la emergencia Repsol produjo afectaciones a derechos humanos. De acuerdo con el Padrón Único de Afectados (PUA)¹³, la emergencia Repsol tuvo como saldo 10186 familias de afectados en dos etapas, entre los cuales se encuentran pescadores, comerciantes, entre otros (PCM, 8 de julio de 2022).

Asimismo, a partir de un estudio de caso realizado por Alfaro, K. (2023) enfocado solo en los servicios ecosistémicos marinos de provisión (de pesca), concluye que, la emergencia Repsol produjo una pérdida total por familia / anual ascendente a S/. 149 714.86 (Ciento cuarenta y nueve mil setecientos catorce con 86/100 soles).

En ese contexto, considerando los graves impactos institucionales, ambientales y sociales expuestos, existe una necesidad de que el SNGA, tanto a nivel del SEIA¹⁴ como del Sinefa evalúe los mecanismos con los que cuenta para garantizar que se evite o en su defecto, se realice una respuesta adecuada de las emergencias ambientales del subsector hidrocarburos, a fin de formular propuestas para su mejora, propósito al cual busca contribuir la presente investigación.

A partir del logro de los objetivos propuestos en la investigación se contribuye a la protección del ambiente, lo cual está vinculado con el Objetivo Prioritario 1: *Mejorar la conservación de las especies y de la diversidad genética*, y el Objetivo Prioritario 3: *Reducir la contaminación del aire, agua y suelo*, de la Política Nacional del Ambiente al 2030. Ello, a su vez, contribuye a garantizar los derechos fundamentales a gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida, vinculado al derecho a la salud; el derecho al trabajo cuando corresponda, entre otros, lo cual, impacta positivamente en el valor público generado por el OEFA y a su legitimidad social.

1.7. Delimitantes, limitaciones, y alcances

1.7.1. Delimitaciones

¹³ Elaborado por la PCM y unidades del INDECI, teniendo en cuenta la información proporcionada por los gobiernos locales de Ancón, Aucallama, Chancay, Santa Rosa y Ventanilla.

¹⁴ El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), de acuerdo con el artículo 1 de la Ley N° 27446, Ley del SEIA es un “sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión”.

Esta investigación evalúa a detalle la intervención del OEFA frente a la emergencia Repsol, en su calidad de EFA del subsector hidrocarburos y el análisis de la relación de dicha labor con el plan de contingencia ambiental de Relapasaa, titular de la unidad fiscalizable Refinería La Pampilla. El horizonte temporal analizado es enero del 2022, fecha en que ocurrió el derrame a abril del 2025.

1.7.2. Limitaciones

- Respecto al alcance de la investigación: Si bien la investigación analiza la intervención del OEFA en su calidad de EFA, un enfoque preventivo integral desde el SNGA, requiere adicionalmente evaluar el avance del SEIA en la materia, teniendo en consideración la estrecha vinculación de ambos sistemas para la prevención de impactos ambientales. Asimismo, se requiere una evaluación desde el campo económico de los incentivos y desincentivos que tienen los administrados para prevenir adecuadamente las emergencias ambientales en el subsector hidrocarburos en nuestro país.
- Respecto a los mecanismos para la recolección de datos: La principal limitación que se tuvo fue la imposibilidad de realizar entrevistas a profundidad con los funcionarios públicos de OEFA en la fase de recolección de datos, pese a que dichas solicitudes fueron solicitadas formalmente y con la debida antelación, inclusive siendo parte del Programa Adopta tu Tesis implementado por el OEFA. Ello se debió a que el caso materia de estudio implica una labor de supervisión ambiental permanente y que se encontraba abierta en el OEFA a la fecha de cierre de la etapa de recolección de datos, así como porque existen procedimientos de fiscalización ambiental que se encuentran aún en curso; motivos por los cuales las declaraciones dadas por los funcionarios públicos podrían suponer un adelanto de opinión en el marco de las investigaciones en curso.

La dificultad advertida fue superada a través de la obtención de la información mediante solicitudes de acceso a la información pública.

Sin perjuicio de lo anterior, en el marco del Programa Adopta tu Tesis del OEFA, fue posible la realización de un grupo de enfoque en la fase de validación de resultados, lo que permitió retroalimentar los hallazgos identificados en la fase de recolección de datos, así como validar la propuesta presentada.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

2.1 Gestión estratégica

El pensamiento estratégico ha sido tratado desde hace siglos, especialmente en el rubro militar (Herrera, K., 2005).

La aplicación de la gestión estratégica es parte de la ortodoxia en la gestión pública en las últimas décadas. Se trata de un proceso que promete impactar positivamente en el desempeño de las Organizaciones Públicas, fortalecer su capacidad para fijar objetivos y proporcionar consistencia a su acción considerando las oportunidades y restricciones de su entorno (Franco F., 2016).

El proceso estratégico, que va de la misión a la táctica en círculos concéntricos y vinculados de manera dialéctica, es la guía metodológica que, aunada a las técnicas para cada parte, conforma el desarrollo estratégico propuesto, denominado a su vez, gestión estratégica (Arellano D., 2004).

De acuerdo con Arellano D. (2004) un plan estratégico debe considerar lo siguiente:

A. Marco normativo

- Sentido estructural
- Sentido coyuntural

B. La misión estratégica

C. Diagnóstico estratégico

- Diagnóstico externo
- Problema estratégico desde el exterior
- Estrategia desde el exterior
- Diagnóstico interno
- Problema estratégico desde el interior
- Estrategia desde el interior

D. Estrategia genérica

E. Objetivos estratégicos

F. Diagnóstico para la acción

G. La implantación

2.2 Fundamentos Teóricos de la Fiscalización Ambiental y la Prevención de Impactos Ambientales

2.1.1 Definición y Objetivos

La fiscalización administrativa ha sido definida como una competencia de policía administrativa. Así, Francia L. (2008) señala que:

En tanto el objeto principal de la fiscalización es la protección de la legalidad a través de la vigilancia y supervisión del cumplimiento de las normas, ya sean legales o técnicas, por parte de los obligados, se puede afirmar que se trata de una competencia de policía administrativa (p.280).

Por su parte, Sánchez Povis (2020) resalta que el objetivo principal de la fiscalización administrativa es asegurar el cumplimiento de las obligaciones por parte del administrado, en los siguientes términos:

La fiscalización acompaña al administrado en la identificación de sus obligaciones, la importancia de su cumplimiento y los medios para hacerlo. Se presenta, pues, como un primer paso para el aseguramiento de un “estado de cumplimiento”, antes que un analgésico intimidador en un estado permanente de ilegalidad (p.40).

Para Morón J. (2020), la fiscalización administrativa es un instrumento que tiene dos finalidades, prevenir y corregir incumplimientos. Así, señala:

La actividad de fiscalización es realizada, organizada y planificada atendiendo a dos niveles de finalidades: **la preventiva de los incumplimientos** y la correctora de estos. Podríamos decir que es doblemente instrumental porque mediante su actuación se pretende prevenir los casos futuros de infracciones normativas y

corregir aquellos que se puedan haber consumado por el inspeccionado al momento de la fiscalización.

Así también, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjurdh, 2017), ha señalado que un enfoque integral de toda fiscalización administrativa se basa en cuatro elementos:

Figura N° 1.

Elementos de toda fiscalización administrativa, desde un enfoque integral

Elemento sustantivo	Elemento material	Elemento finalista:	Elemento garantista
•Potestad fiscalizadora	•Actividades de supervisión, control, vigilancia, inspección y similares.	•Orientadas a asegurar preventivamente el cumplimiento normativo o a restablecer la legalidad alterada	•Para proteger los bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento jurídico y el interés público.

Nota: MINJUSDH (2017, p. 13)

En el ámbito ambiental, la fiscalización administrativa propende a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales, a fin de proteger adecuadamente el ambiente. De acuerdo con Fernández S. (2006, p.135):

La función primordial de la inspección ambiental, como de cualquier otra, consiste en verificar y, en su caso, exigir el correcto cumplimiento de los requisitos y deberes impuestos, con carácter general, por la legislación vigente con la finalidad de prevenir daños al medio ambiente, así como las exigencias concretas ordenadas por la Administración a través, sobre todo, de las especificaciones fijadas en las autorizaciones y demás títulos habilitantes para el ejercicio de la actividad de que se trate.

En concordancia con lo señalado, de acuerdo con la Ley N° 29325, “Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental” – Ley del Sinefa (2009), el Sinefa tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental, en los siguientes términos:

(...) asegurar el cumplimiento de **la legislación ambiental** por parte de todas las personas naturales o jurídicas, (...) destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.

2.1.2 Modelo de Fiscalización Preventiva y con enfoque de riesgos

Habiendo señalado que la función fiscalizadora tiene como finalidad última asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del marco legal, debe tenerse en consideración que la forma en que se ejerce dicha función influye en su grado de efectividad para el logro de sus objetivos. Así, según la OCDE (2020):

(...) la forma en que se aplican y se hacen cumplir las regulaciones, y la forma en que se asegura y se promueve el cumplimiento de los requisitos regulatorios, son también factores determinantes para que el sistema reglamentario funcione como se pretende (p. 3).

Tradicionalmente, la función de fiscalización ha sido entendida como estrechamente ligada a la potestad sancionadora. Así, Sanchez Povis (2020) señala que “la actividad de inspección, fiscalización o supervisión ha sido estudiada tradicionalmente sobre la base de su carácter represivo por la estrecha relación que guarda con el ejercicio de la potestad sancionadora”.

No obstante, dicho enfoque ha sido objeto de críticas. De acuerdo con García A. (2006) “la sanción, si bien necesarias, constituye la manifestación de que la prevención ha fallado y que solo cabe castigar la infracción cometida. La inspección, por su parte, va más allá de la simple punición” (p.14). Mora C. (2015, p. 88) señala “lo que se busca a través del régimen de fiscalización ambiental es disuadir y desincentivar las conductas infractoras y atentatorias contra el ambiente”. Asimismo, se ha hecho referencia a su ineficiencia para lograr el cumplimiento de las normas (Minjurdh, 2017, p.63). Otro de los aspectos sobre los que se ha alertado es que dada la descoordinación entre “policy makers” y fiscalizadores genera un riesgo de que se termine fiscalizando malas regulaciones (Calle y Roca, 2017).

En este contexto, el enfoque preventivo aplicado a la potestad fiscalizadora, permite diferenciar a esta última claramente de la potestad sancionadora y, a la vez, presupone que el poder de policía del Estado tiene como primera finalidad prevenir incumplimientos, antes que sancionarlos. Al respecto, García A. (2006), refiriéndose a la prevención como finalidad de la fiscalización administrativa ha señalado que:

El principio de prevención (...) sirve para que el legislador y posteriormente la administración, diseñen mecanismos que eviten la causación del daño en una sociedad en la que impera el riesgo. La inspección responde a este modelo. Por una parte, como verificación del cumplimiento de los deberes que el ordenamiento impone (...). Segundo, porque la inspección sirve, como efecto añadido, para mitigar los posibles daños que se pueden producir, bien suspendiendo una actividad que ya los ha producido o bien advirtiendo con antelación la existencia de una causa probable y directa (o un cierto grado de probabilidad) de causación de perjuicio. Tercero, **porque la inspección implica, al igual que la potestad sancionadora, un efecto intimidatorio sobre los ciudadanos al saberse potenciales sujetos pasivos de tal potestad** (pp. 31-32).

Por su parte, Morón J. (2020) resalta la efectividad de la prevención de riesgos, en los siguientes términos:

Modernamente se enfatiza que la finalidad preventiva es a lo que debe propender la actuación fiscalizadora, por ser más eficiente para el uso de los recursos comprendidos en la fiscalización. Esta prevención se puede dar de manera inmediata o de corto plazo, ya que mediante su acción se respalda la eficacia del ordenamiento sectorial o institucional al cual respalda con su acción. (...) En suma, la prevención es consustancial a la inspección moderna, porque permite evitar llegar a escenarios de incumplimientos por medio de la detección de riesgos existentes, sea tanto por la advertencia al fiscalizado del riesgo incurrido, como por el efecto intimidatorio que produce sobre el resto de los ciudadanos potencialmente fiscalizados (p.21).

Por su parte, Sánchez Povich (2020) señala que la finalidad de la fiscalización es lograr un estado de cumplimiento, conforme a lo siguiente:

Se persigue, por tanto, la prevención del incumplimiento, a efectos de evitar la comisión de una infracción y su posterior sanción, o el restablecimiento de la situación legal procurada por el ordenamiento jurídico. La fiscalización no debe ser entendida como el paso previo que indefectiblemente derivará en un procedimiento sancionador y en una sanción, sino en ese “instrumento” que bien reconocemos en ella, pero ahora abocada al propósito principal que es lograr un “estado de cumplimiento y respeto de las obligaciones jurídico administrativas” (p.61).

Acorde con la doctrina citada, el artículo 239 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, “Ley del Procedimiento Administrativo General” ha reconocido el enfoque de cumplimiento normativo, de prevención y gestión del riesgo y de tutela de los bienes jurídicos protegidos, en los siguientes términos:

La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.

En interpretación del marco legal, el Minjusdh (2017) resalta la prevención como primera tarea de la fiscalización administrativa, la cual traduce no solo en evitar incumplimientos, sino en evitar potenciales riesgos y daños. A saber:

La primera finalidad implica básicamente asegurar preventivamente el cumplimiento de la normativa, previniendo o evitando no solamente incumplimientos, sino también potenciales riesgos y daños, para lo cual se ejecutan diversas actividades, entre las que se encuentra, la vigilancia, la investigación, el control, la supervisión, la comprobación, la verificación o constatación, la orientación, educación y persuasión, todo ello orientado a garantizar el cumplimiento de las normas, es decir, la adecuación permanente de las actividades objeto de fiscalización a la legalidad u otros títulos habilitantes (p.31).

En la misma línea, la OCDE (2019) en aras a lograr una fiscalización efectiva en la prevención de incumplimientos, recomienda adoptar un enfoque basado en riesgo y proporcionalidad, según el cual:

La promoción del cumplimiento de las normas debe hacerse según los riesgos involucrados y proporcionalmente: la frecuencia de las inspecciones y los recursos a emplearse deben ser proporcionales al nivel de riesgo y las acciones de cumplimiento de las normas deben dirigirse a la reducción de los riesgos reales (p.7).

Refiriéndose a la fiscalización basada en la gestión de riesgos, el Minjurdh (2017, p. 63-64) señala:

La fiscalización por gestión de riesgos aparece como una derivación de la regulación por riesgos (“risk-based regulation”)¹⁵, teniendo por objeto identificar, evaluar, mitigar y monitorear el riesgo (“risk management”), que implica no cumplir con las normas que regulan una determinada actividad, de tal forma que la entidad pública pueda priorizar la frecuencia de fiscalización y la asignación de recursos para ello, de acuerdo al nivel de riesgo que enfrenta.

En ese contexto, la OECD (2019) señala que “El “riesgo” será entendido como la combinación de la probabilidad de ocurrencia de un evento adverso (con el potencial de causar daños), y la magnitud potencial del daño causado (número de personas afectadas y gravedad del daño para cada una de ellas)” (p.11). A su vez, la incorporación del enfoque de riesgos en la actividad de fiscalización implica que:

la gran mayoría de inspecciones deben ser proactivas, con su focalización basada en la evaluación de riesgos (la misma que debe depender de datos provenientes de distintos sectores y establecimientos). Los factores de riesgo a tener en cuenta en la determinación de los objetivos de las inspecciones deben incluir, al menos, los riesgos intrínsecos de la actividad, el alcance de las operaciones, factores de vulnerabilidad (ubicación, población atendida) y de ser relevantes, el

¹⁵ Hampton (2005), señala que, la evaluación de riesgos es un medio esencial para dirigir los recursos regulatorios hacia donde puedan tener el máximo impacto en los resultados. Realizar una evaluación de riesgos obliga a los reguladores a tener debidamente en cuenta la naturaleza de las empresas y todos los factores externos que afectan al riesgo que representan para los resultados regulatorios. Con base en esta información, los reguladores pueden dirigir sus recursos hacia donde puedan obtener el mayor beneficio.

comportamiento histórico. Incluso al recibir reclamos u otra información, se debe emplear una metodología basada en riesgos para determinar si se llevan a cabo inspecciones reactivas, teniendo en cuenta criterios como: confiabilidad o credibilidad de la información, seriedad del riesgo señalado en el reclamo, registro histórico (reclamos anteriores), etc (p.23).

A partir de lo señalado, en lo que corresponde a la presente investigación se entenderá por actividad de fiscalización ambiental las acciones dirigidas a garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales exigibles al administrado, en aplicación de un enfoque de prevención de incumplimientos y de riesgo.

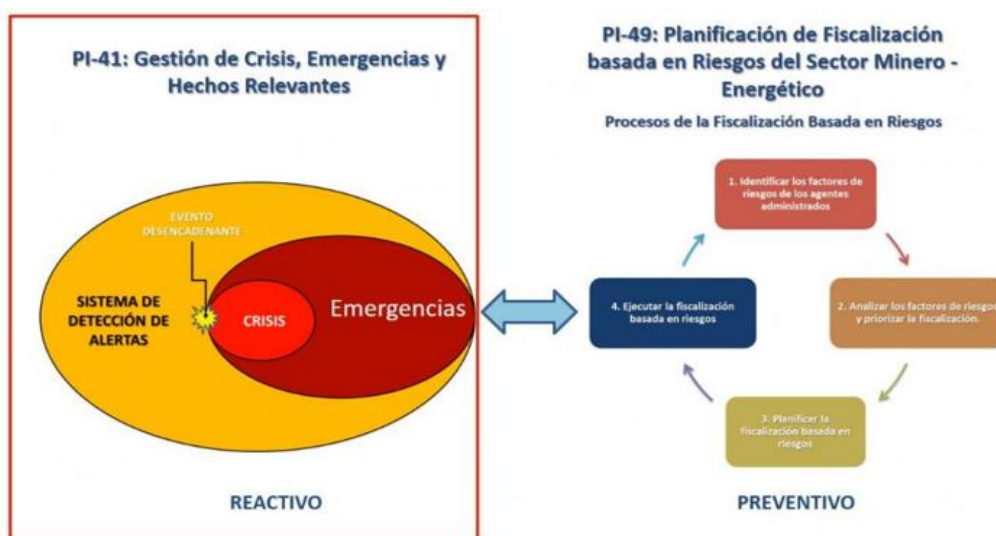
2.1.3. Buenas prácticas en Fiscalización con enfoque de riesgo

- **El modelo de gestión de emergencias del OSINERGMIN y la incorporación de la gestión de riesgos**

El Osinergmin cuenta con un modelo de gestión de emergencias, que incorpora dos componentes, uno de “Planificación de fiscalización basada en riesgos del sector minero energético” y otro de “Gestión de crisis, emergencias y hechos relevantes”. El primero de ellos presenta un corte preventivo, mientras que el segundo es de carácter reactivo.

Figura N° 2.

Operatividad del modelo de gestión de emergencias del OSINERGMIN



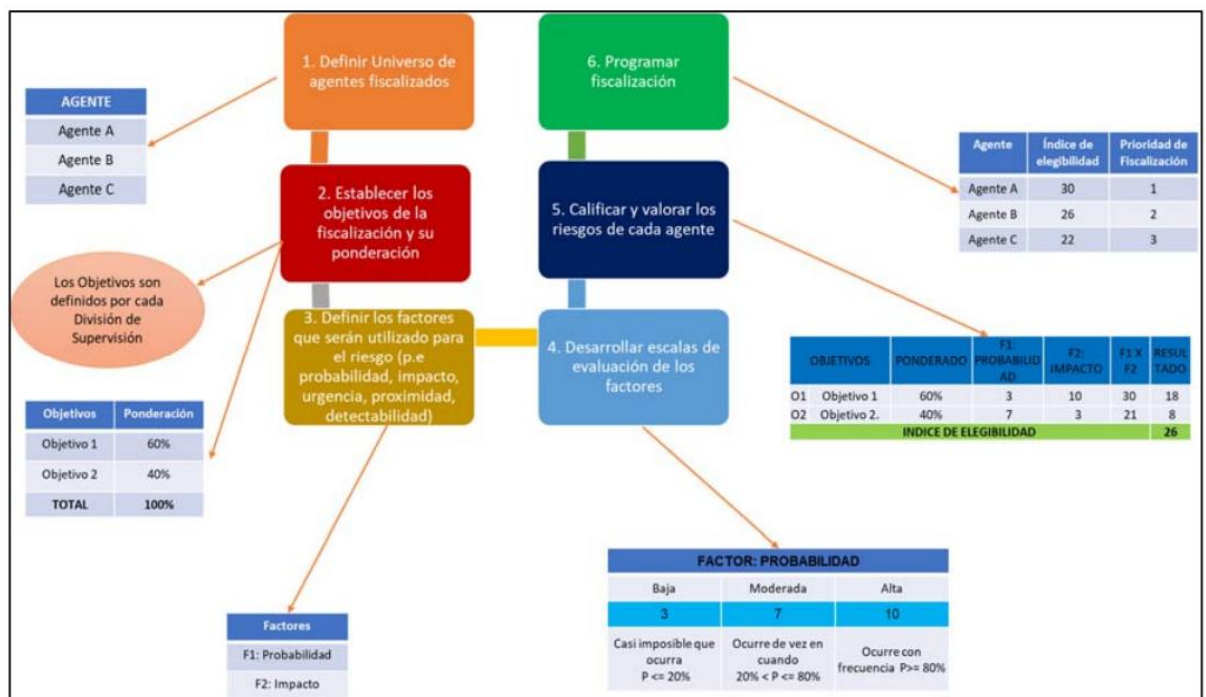
Nota: OSINERGMIN (2023)

De acuerdo con dicho modelo, el Osinergmin cuenta con el PI-49 “Planificación de Fiscalización Basada en Riesgos del Sector Energético”¹⁶, el cual tiene por objeto “definir las actividades estandarizadas que permitan implementar el enfoque de riesgos en la planificación de la supervisión del sector energético.

La “Planificación de Fiscalización Basada en Riesgos del Sector Energético” se complementa y sustenta con los “Lineamientos para las actividades de fiscalización de los sectores energía y minería”, de acuerdo con los cuales, la prioridad de la fiscalización de los agentes se obtendrá del resultado de la aplicación de “La Metodología basada en gestión de riesgos”, que se describe a continuación:

Figura N° 3.

Metodología para determinar la priorización de los agentes fiscalizados de competencia del Osinergmin



Nota: RGG N.º 56-2021-OS/GG (3 de mayo de 2021)

Acorde con el cuadro que antecede, la Metodología basada en gestión de riesgos considera las siguientes etapas: i) Definir universo de agentes fiscalizados, ii) Definir los objetivos de la fiscalización y su ponderación, iii) Definir los factores que serán utilizados

¹⁶ En: https://www.osinergmin.gob.pe/seccion_documento/institucional/Informes-CRO/A-23-Lineamientos-Fiscalizacion-Riesgos/3-PI-49-Planificacion-Fiscalizacion-Basada-Riesgos.pdf

para el riesgo (probabilidad, impacto, urgencia, proximidad, detectabilidad), iv) Desarrollar escalas de evaluación de los factores, v) Calificar y valorar los riesgos de cada agente, vi) Programar la fiscalización.

Asimismo, considera como fuentes de información para iniciar el procedimiento las siguientes:

Estudios de Riesgos de Seguridad, IPER, Planes de Respuesta ante Emergencias, Planes de Continuidad de Negocio, historiales de incumplimientos y sanciones a las normas legales, técnicas y de seguridad, Informes de Supervisión, Informes de Siniestros o Emergencias Operativas, Estadísticas de Daños por Terceros, entre otros relacionados con el desarrollo de las actividades de los Agentes Fiscalizados.

Dicha información se puede clasificar por años, por características técnicas como tipo de mantenimiento e inspecciones, diseño, historial de incidentes, es decir, “todo aquello que permita entender el nivel de riesgo y consecuencias posibles para cada instalación”.

2.2 Garantías para una prevención y respuesta oportuna frente a Impactos Ambientales en escenarios de emergencias ambientales: Un Imperativo de la Gestión Pública y de la Fiscalización Ambiental

2.2.1 La Importancia de la prevención y respuesta oportuna de impactos ambientales que pudieran ser causados por emergencias ambientales a consecuencia de derrames de petróleo

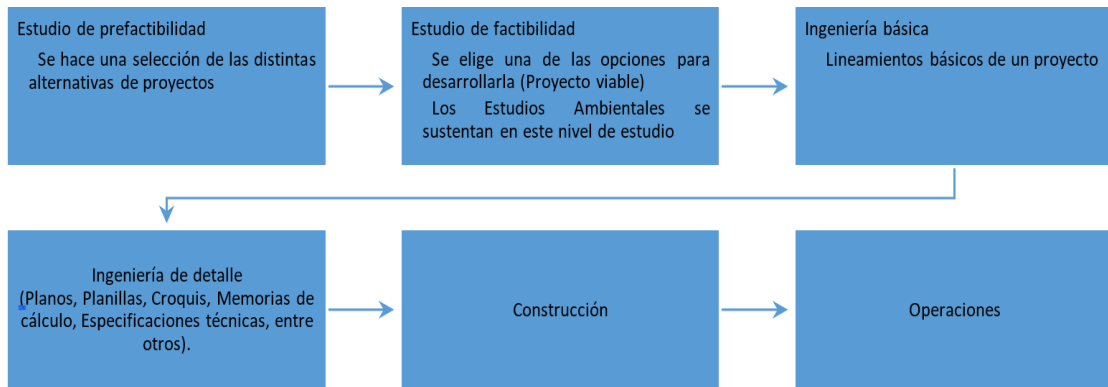
La cadena de valor de los hidrocarburos comprende las actividades de i) exploración - donde se identifican la existencia de posibles áreas de explotación-; ii) explotación - donde se extrae el hidrocarburo a través de la perforación de desarrollo y producción-; iii) procesamiento y refinación-Actividad para la transformación del hidrocarburo-; iv) Transporte hacia las plantas de venta; v) distribución: Hacia los grifos, entre otros; y vi) comercialización: hacia el consumidor final.

Desde el ámbito de las inversiones, los proyectos de hidrocarburos pasan por las etapas de “prefactibilidad”, “factibilidad”, “ingeniería básica”, “ingeniería de detalle”, “construcción” y “operaciones” (MINEM, 2023). Un aspecto a destacar es que el estudio

de impacto ambiental de las actividades de hidrocarburos es elaborado en base a información obtenida a nivel de factibilidad.

Figura N° 4.

Etapas de los proyectos de inversión de hidrocarburos



Nota: OSINERGMIN. Presentación del ingeniero Haroldo Castañeda Marroquín

En la etapa de operación, dado el alto nivel de riesgo de las actividades en mención, pueden producirse una serie de emergencias, siendo la más frecuentes los derrames de petróleo, los cuales pueden causar diversos impactos en el ambiente.

Al respecto, de acuerdo con el “Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA” (19 de abril del 2013), una emergencia ambiental se define como un hecho repentino o inesperado causado por razones de la naturaleza, del ser humano o de la tecnología que afectan las actividades del administrado y que pueden causar o están en riesgo de causar daño al ambiente.

Una emergencia por derrames de hidrocarburos, según ITOFP (2014c, p. 2) puede afectar el ambiente a través de uno o más de los siguientes mecanismos:

Asfixia con efectos en las funciones fisiológicas, toxicidad química que genere efectos letales y subletales o provoque el deterioro de funciones celulares, cambios ecológicos, principalmente la pérdida de organismos clave de una comunidad y la conquista de hábitats por parte de especies oportunistas; y efectos indirectos, como por ejemplo la pérdida de hábitat o refugio y la eliminación resultante de especies con importancia ecológica.

La naturaleza y duración de los efectos de un derrame de hidrocarburos dependen de una amplia variedad de factores. Así, de acuerdo con ITOFP (2014c, p. 2):

Estos factores incluyen: la cantidad y el tipo de hidrocarburos derramados, su comportamiento en el medio marino, la ubicación del derrame en cuanto a las condiciones ambientales y características físicas, y la oportunidad temporal, especialmente en relación con la estación y las condiciones meteorológicas predominantes. Otros factores clave son la composición biológica del entorno afectado, la importancia ecológica de las especies integrantes y su sensibilidad a la contaminación. La selección de técnicas de limpieza idóneas y la eficacia con la que se realicen las operaciones también pueden influir notablemente en los efectos de un derrame. Los efectos potenciales de un derrame también dependen de la velocidad con la que el contaminante se diluya o disipe mediante procesos naturales.

Los efectos de los vertidos de petróleo “pueden variar desde sutiles efectos subletales en el comportamiento hasta la mortalidad masiva localizada de la vida marina” (ITOPF, 2014a, p.3). En la economía “las principales repercusiones económicas se perciben en el sector pesquero comercial y en el turismo, aunque también pueden verse afectados un gran número de sectores adicionales, como por ejemplo centrales eléctricas, transporte marítimo, producción de sal o desalinización de agua de mar”. (ITOPF, 2014b, p.2)

A fin de evitar y/o minimizar dichos impactos, de acuerdo con el Reglamento de Protección Ambiental para Actividades de Hidrocarburos – en adelante RPAAH– (2014), frente a una emergencia ambiental:

el/la Titular debe adoptar Acciones de Primera Respuesta para controlar la fuente; así como contener, confinar y recuperar el contaminante, para minimizar los impactos negativos ocasionados y otras acciones indicadas en el Plan de Contingencia de su Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario aprobado (...) (Artículo 66).

2.2.2 Los planes de contingencia como herramienta estratégica y operativa para la prevención y atención de impactos ambientales ante emergencias ambientales

Según la Ley General del Ambiente (2005), toda actividad humana que pueda generar impactos ambientales de importancia significativa, debe sujetarse al SEIA¹⁷. En el marco de dicho sistema, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA)¹⁸ aplicables a las Actividades de Hidrocarburos se agrupan en IGA (“Declaración de Impacto Ambiental”, “Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado”, “Estudio de Impacto Ambiental Detallado” y “Estrategia Ambiental Estratégica”), así como en IGA complementarios al SEIA (“Plan de Abandono”, “Plan de Abandono Parcial”, “Plan de Rehabilitación”, “Informe Técnico Sustentatorio”, y el “Plan de Adecuación Ambiental”).

Los EIA son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluirá un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad.

Sumado a los EIA antes señalados, en el sector hidrocarburos se tiene como instrumento complementario al SEIA el Programa de Adecuación de Manejo Ambiental- PAMA. Este instrumento, de acuerdo con el MINEM (2024)¹⁹, tiene naturaleza correctiva, sin perjuicio de lo cual las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios que se señalan en la Ley del SEIA y su Reglamento.

Ahora bien, los EIA tienen como parte de su estructura a la “Estrategia de Manejo Ambiental”-EMA. La EMA, de acuerdo con el MINAM (2023, p.6) es entendida como:

La EMA de los estudios ambientales donde se evalúan los riesgos ambientales y en función de ellos se definen las medidas para la prevención de impactos, o en

¹⁷ De acuerdo con la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el SEIA es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión

¹⁸ Los EIA son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluirá un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad.

Ahora bien

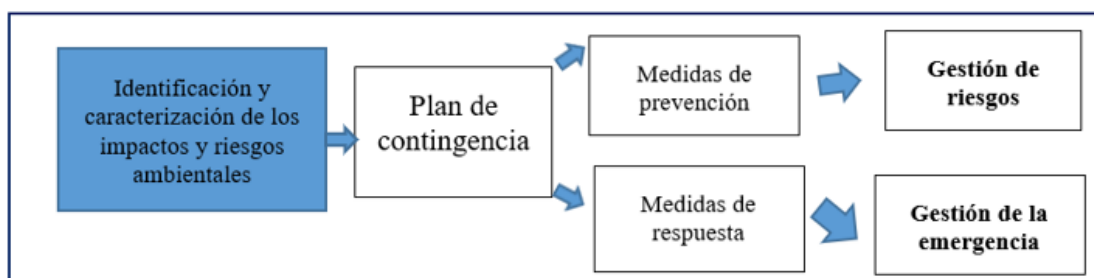
¹⁹ A través del Informe de Evaluación N° 639 -2024-MINEM-DGAAH/DEAH

su defecto, las medidas orientadas a minimizar, restaurar y como último recurso compensar, los impactos ambientales negativos significativos de las actividades sobre el ambiente.

Ahora bien, como parte de la EMA, el Plan de Contingencia tiene como objeto “definir medidas para prevenir y responder adecuadamente frente a hechos que pudieran causar impactos ambientales, con el fin de evitar daños al proyecto y su entorno” (MINAM, 2023, 29).

Figura N° 5.

Los planes de contingencia como instrumento parte de la EMA de los estudios ambientales



Nota: Elaboración propia

- **El contenido de un Plan de Contingencias y el enfoque de riesgos**

El titular debe elaborar su Plan de Contingencias considerando el mapeo de riesgo ambiental. En ese análisis se evalúan los posibles hechos o imprevistos que se puedan generar durante la implementación del proyecto que pudieran originar afectaciones al medio (MINAM, 2023, p. 29); Rodrigo Zúñiga, C., Villanueva Saire, J. D., & Rivera Torres, A. (2022).

El análisis de riesgos para el ambiente consiste en identificar amenazas, el tiempo de exposición al peligro, la probabilidad de emergencias y la evaluación de la vulnerabilidad. Además, se pueden incluir mapas con datos de amenazas, vulnerabilidad y riesgo, ajustados a una escala apropiada para visualización. (MINAM, 2023, p.30).

A saber, el Plan de Contingencias desarrolla, entre otros aspectos, lo señalado en la siguiente Tabla (MINAM, 2023).

Figura N° 6.

Contenido del Plan de Contingencia



Nota: (MINAM, 2023).

A partir de lo anterior, el SEIA ha considerado los enfoques preventivo y reactivo en el contenido mínimo para los planes de contingencia. Como parte del primero de ellos, se identifica lo siguiente: Análisis del riesgo ambiental; acciones que permitan gestionar los riesgos de sustancias, materiales y residuos peligrosos, entre otros; así como, determinar sitios vulnerables y estratégicos para el control de contingencias; entre otros.

Por su parte, la ITOPF (2014d), recomienda cuatro etapas para la redacción de un plan de contingencia para operaciones en mar:

- “Evaluación de riesgos: determinación del riesgo de los derrames y de las consecuencias esperadas”.
- “Política estratégica: definición de funciones y responsabilidades y elaboración de un resumen de los fundamentos para las operaciones”.
- “Procedimientos operativos: establecimiento de procedimientos cuando se produce un derrame”.
- “Directorio de información: recopilación de datos justificativos”.

En atención a lo anterior, se tiene que un plan de contingencia integral incorpora un enfoque de riesgos de carácter preventivo, orientado a evaluar la probabilidad de un derrame y sus consecuencias, y a partir de ello, define la Política estratégica y los Procedimientos operativos.

2.3. Sobre la articulación entre el SEIA y el SINEFA

El SNGA está conformado, entre otros, por dos subsistemas complementarios entre sí: El SEIA y el SINEFA. Así tenemos que, mientras que el SEIA es un sistema orientado a la prevención anticipada de los impactos ambientales de carácter negativo derivados de los proyectos de inversión, el SINEFA es un sistema que busca asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables respecto de una actividad.

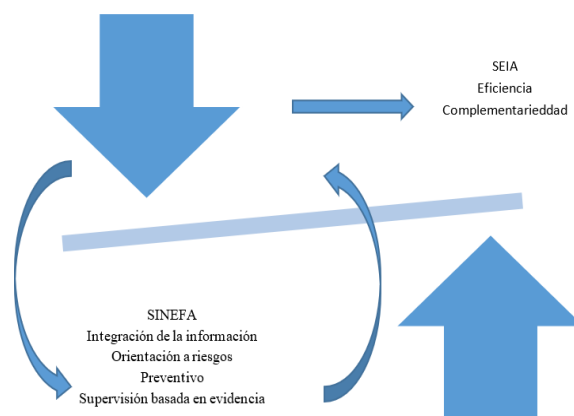
A saber, el OEFA (2016) señala:

El certificador ambiental hace un análisis prospectivo de lo que podría pasar en cinco, diez o veinte años, evalúa ex ante los impactos que podrían ocurrir en el futuro, mientras que el fiscalizador observa ex post lo que está ocurriendo en el presente. De ahí la importancia de que aquello que advierte el fiscalizador en la supervisión de campo sea luego informado al certificador, para que este lo tenga presente en las sucesivas certificaciones (p. 27).

Tal situación evidencia el proceso de retroalimentación que existe entre los instrumentos de gestión ambiental y la fiscalización ambiental.

Figura N° 7.

Articulación entre el SEIA y el SINEFA



Nota: Elaboración propia

Dado que los EIA son elaborados con información de los proyectos a nivel de factibilidad, la actualización²⁰ de estos instrumentos constituye un proceso estratégico a fin de garantizar que las operaciones de hidrocarburos respondan a los riesgos ambientales actuales de la actividad. El proceso de actualización en mención también resulta aplicable al PAMA²¹.

Precisamente, la función de fiscalización ambiental de las actividades de hidrocarburos en operaciones, está íntimamente vinculada a la actualización del IGA, pudiendo la Entidad de Fiscalización Ambiental requerir al titular la adopción de las medidas correctivas o de manejo ambiental que resulten necesarias para mitigar y controlar los efectos no previstos de la actividad, sin perjuicio de requerir la actualización del estudio ambiental, ante la autoridad competente, en el plazo y condiciones que indique de acuerdo a la legislación vigente.

²⁰ Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Artículo 30.- Actualización del Estudio Ambiental

El Estudio Ambiental aprobado, debe ser actualizado por el titular en aquellos componentes que lo requieran, al quinto año de iniciada la ejecución del proyecto y por periodos consecutivos y similares, debiendo precisarse sus contenidos así como las eventuales modificaciones de los planes señalados en el artículo precedente. Dicha actualización será remitida por el titular a la Autoridad Competente para que ésta la procese y utilice durante las acciones de vigilancia y control de los compromisos ambientales asumidos en los estudios ambientales aprobados.

La normatividad específica que regula los Planes de Cierre o Abandono, se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo precedente.

Artículo 78.- Atención de impactos ambientales no considerados en el Estudio Ambiental

Si como resultado de las acciones de supervisión y fiscalización de las obligaciones establecidos en el estudio ambiental aprobado, se determinase que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa a los declarados en la documentación que propició la Certificación Ambiental, la autoridad en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, que ejercen funciones en el ámbito del SEIA requerirá al titular, la adopción de las medidas correctivas o de manejo ambiental que resulten necesarias para mitigar y controlar sus efectos, sin perjuicio de requerir la actualización del estudio ambiental, ante la autoridad competente, en el plazo y condiciones que indique de acuerdo a la legislación vigente. Esta condición no exceptúa la eventual paralización de operaciones o la aplicación de otras sanciones que pudieran corresponder.

²¹ A través del Informe Técnico N° 00062-2016- MINAM/VMGA/DGPNIGA/JCARRERA

CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO

3.1. Tipo de investigación y alcance:

Los estudios descriptivos pretenden especificar propiedades y características de conceptos, fenómenos, variables o hechos en un contexto determinado. Definen y miden variables y las caracterizan, así como al fenómeno o planteamiento referido (Hernández R. & Mendoza C., 2018, p. 109-110)

Considerando lo señalado, la presente investigación analiza a profundidad la emergencia del derrame del 15 de enero del 2022, describiendo cómo se manifestaron los planes de contingencia de la empresa Relapasaa y el enfoque de la fiscalización ambiental frente a emergencias ambientales por vertidos de petróleo de competencia del OEFA.

3.2 Diseño de investigación:

Los métodos mixtos implican la recolección y el análisis de datos tanto cuantitativos como cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (Hernández R. & Mendoza C., 2018, p. 10).

La presente investigación analiza dos variables a nivel descriptivo: los planes de contingencia ambientales y el enfoque de la supervisión Ambiental, a partir del estudio de caso de la Emergencia Repsol. Para tal efecto, se toma en consideración el Cuadro de operacionalización de variables (Tabla N° 2). Las variables de estudio se analizan en la manera en que se suscitó su comportamiento, por lo que, la investigación presenta un enfoque no experimental.

En atención a su finalidad la investigación es aplicada, teniendo en cuenta que, a partir de la metodología del árbol de problemas y objetivos, del análisis FODA parte de la gestión estratégica y de la teoría del cambio, a partir del análisis de la problemática respecto a cómo se vinculan los planes de contingencia y el enfoque de supervisión adoptado por el OEFA, siguiendo los pasos para diseñar proyectos sociales de alto impacto (Ames, A. 2021), se formula una propuesta para la mejora de las supervisiones ambientales respecto a las emergencias ambientales en el subsector hidrocarburos a ser aplicada por el OEFA.

Tabla N° 2. Cuadro de operacionalización de variables

Variables	Definición conceptual	Definición operacional	Indicadores	Escala de medición	Preguntas	Respuestas
Planes de contingencia ambientales	El Plan de Contingencias tiene como objeto definir medidas de prevención y respuesta frente a contingencias y emergencias ambientales, con el fin de proteger al proyecto y su entorno. MINAM (2023, p. 29).	Se analiza la existencia de instrumentos normativos y operacionales existentes sobre planes de contingencia ambiental	Disponibilidad de marco institucional y operacional sobre planes de contingencia ambientales	Nominal	¿Se cuenta con marco normativo que regule los planes de contingencia ambientales? ¿Se cuenta con lineamientos que precisen los contenidos del plan de contingencias en materia ambiental?	Sí No
		Se analiza la coherencia de los instrumentos normativos y operacionales existentes sobre planes de contingencia ambientales	Coherencia del marco normativo institucional sobre planes de contingencia	Nominal	¿Se identifican en el marco normativo otros planes de contingencia distintos a los planes de contingencia ambientales?	Sí No
				Nominal	¿Existe vinculación entre los planes de contingencia ambiental y otros instrumentos de igual naturaleza?	Sí No
				Nominal	¿Existen mecanismos que articulen los planes de contingencia existentes?	Sí No
	Para elaborar el Plan de Contingencias, el titular lo diseña sobre la base del análisis de riesgo ambiental realizado en el capítulo de identificación y caracterización de impactos y riesgos, en el que se examinan los eventos probables o sucesos no esperados en la ejecución del proyecto, como son ocurrencias de fallas en el diseño del proyecto, así como las provocadas por eventos de geodinámica externa, riesgo climático y vulnerabilidad del entorno, entre otros eventos, que conlleve a la afectación del entorno. MINAM (2023, p. 29).	Se evalúa si el plan de contingencia consideró para su elaboración el análisis de riesgo ambiental	Disponibilidad del administrado de planes de contingencia que se sustentan en el análisis de riesgo ambiental	Nominal	¿El Plan de contingencia del administrado parte de un análisis de riesgo ambiental?	Sí No

		Se evalúa si la entidad de fiscalización ambiental dictó medidas administrativas relacionadas a las acciones de primera respuesta ante las deficiencias del Plan de Contingencia	Emisión de medidas administrativas relacionadas a las acciones de primera respuesta	Nominal	¿La entidad de fiscalización ambiental ordenó medidas administrativas relacionadas a las acciones de primera respuesta para la atención de emergencias ambientales?	Sí No
		Se evalúa si el plan de contingencia se activó de manera inmediata a la ocurrencia de la emergencia ambiental	Oportunidad de activación del Plan de Contingencia	Nominal	¿En qué oportunidad se activó el plan de contingencia?	Inmediata Posteriormente
		Se evalúa si el instrumento tras su implementación cumplió la finalidad de prevenir daños ambientales	Cantidad de sitios impactados por la emergencia ambiental	Absoluto	¿Cuál es el número de sitios impactados por la emergencia ambiental?	0 al infinito
			Cantidad de sitios afectados tras la verificación por parte de la Entidad de Fiscalización Ambiental de las acciones de primera respuesta	Absoluto	¿Cuál es el número de sitios afectados por la emergencia ambiental tras la verificación de las acciones de primera respuesta?	0 al infinito
			Cantidad de sitios no afectados tras la verificación de las acciones de primera respuesta	Absoluto	¿Cuál es el número de sitios no afectados por la emergencia ambiental tras la verificación de las acciones de primera respuesta?	0 al infinito
			Cantidad de sitios impactados por la emergencia ambiental que tras la implementación del Plan se verifican como no afectados.	Proporción	¿Cuál es el porcentaje de los sitios impactados por la emergencia que tras la implementación del plan de contingencia se verificaron como no afectados?	0 al 100%
Enfoque de supervisión ambiental	La función de supervisión tiene por finalidad coadyuvar a la gestión ambiental efectiva de las actividades de los titulares, sobre la base de la promoción y la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscalizables, la realización de actos y diligencias de investigación, la adopción	Se evalúa el carácter preventivo de la fiscalización ambiental para lo cual se analizan las medidas administrativas ordenadas en la etapa de supervisión ambiental relacionadas a las acciones de primera respuesta	Cantidad de medidas administrativas ordenadas que se encuentran relacionadas a acciones de primera respuesta.	Absoluto	¿Cuál es el número de medidas administrativas ordenadas por la entidad de fiscalización ambiental que se encuentran relacionadas a las acciones de primera respuesta para la atención de emergencias ambientales?	0 al infinito

	de acciones para la prevención de riesgos , la capacidad de respuesta en el desarrollo de las operaciones o funciones de los administrados, así como otros aspectos que garanticen el cumplimiento de dicha finalidad. Esta finalidad se enmarca en un enfoque de cumplimiento normativo, prevención y gestión del riesgo , así como territorial, para garantizar una efectiva y adecuada protección al ambiente ²² .	Se evalúa la oportunidad en el dictado de las medidas administrativas	Oportunidad de la emisión de las medidas administrativas	Absoluto	¿Cuál es la media entre los días hábiles transcurridos entre la detección del hallazgo y la imposición de medidas administrativas ordenadas relacionadas a las acciones de primera respuesta para la atención de las emergencias?	0 al infinito
	El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas (Ley SINEFA, artículo 3)	Se evalúa el cumplimiento de las obligaciones ambientales derivadas de medidas administrativas ordenadas por la entidad de fiscalización ambiental	Cumplimiento de obligaciones ambientales	Proporción	¿Cuál es el porcentaje de cumplimiento de las medidas administrativa verificadas por la entidad de fiscalización ambiental?	0 al 100 %
	En el ejercicio de la supervisión se toma en consideración el riesgo ambiental que pueda generar el desarrollo de la actividad del administrado, teniendo en cuenta el nivel de sus consecuencias, así como la probabilidad de su ocurrencia ²³ .	Se evalúa el marco institucional y operacional para la incorporación del enfoque de riesgo	Disponibilidad de instrumentos normativos	Nominal	¿El OEFA cuenta con un marco institucional sobre el enfoque de riesgo?	Sí No
Disponibilidad de instrumentos normativos			Nominal	¿El OEFA cuenta con una metodología que incorpore el enfoque de riesgos para la priorización de supervisiones?	Sí No	
Disponibilidad de instrumentos que permitan el intercambio de información para el monitoreo del riesgo ambiental			Nominal	¿El OEFA cuenta con mecanismos que permitan el intercambio de información para el monitoreo del riesgo ambiental?	Sí No	
Disponibilidad de mecanismos que permitan una intervención integrada entre entidades que fiscalizan los diversos planes de contingencia existentes			Nominal	¿En el marco normativo se cuenta con un mecanismo que permita una intervención integrada entre entidades que fiscalizan los diversos planes de contingencia existentes?	Sí No	

²² Resolución de Consejo Directivo N.º 00019-2025-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA. Artículo 3

²³ Resolución de Consejo Directivo N.º 00019-2025-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA. Artículo 4

3.3. Población y muestra

La población correspondiente al presente estudio son los vertidos de petróleo ocurridos en el marco de las actividades de hidrocarburos, cualquiera sea su causa bajo el ámbito de competencia del OEFA en el periodo 2011-2025.

Considerando lo anterior, se eligió como muestra y caso de estudio a la emergencia Repsol, teniendo en cuenta la magnitud de este derrame y la vulnerabilidad del área geográfica donde ocurrió.

3.4 Recolección de datos

Para la recolección de datos, dada las limitaciones presentadas para la implementación de entrevistas a profundidad, se hizo uso de los siguientes instrumentos:

- **Datos secundarios** Implica la revisión de documentos, registros públicos y archivos físicos o electrónicos (Hernández R. & Mendoza C., p.291). Esta técnica fue usada para recabar tanto los datos referidos a la variable enfoque de supervisión como a la variable planes de contingencia.

Al respecto, la investigadora solicitó al amparo de la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública al OEFA la información generada sobre la emergencia Repsol, y las acciones realizadas por el OEFA respecto a los mismos. Asimismo, se extrajo los datos de los reportes e instrumentos oficiales generados por el OEFA, los cuales se detallan en las referencias bibliográficas de la presente investigación. Del mismo modo, se hizo un análisis del marco normativo que regula ambas variables.

- **Grupos de enfoque:** consisten en reuniones de grupos en las cuales los participantes conversan en torno a uno o varios temas en un ambiente relajado e informal, bajo la conducción de un especialista en dinámicas grupales (Hernández R. & Mendoza C., 2018, p. 605).

Al respecto, con fecha 25 de abril de 2025 se implementó un grupo de enfoque con 4 funcionarios de la DSEM del OEFA, unidad a cargo del proceso de supervisión ambiental de actividades de hidrocarburos, los cuales tenían como

rasgo común el haber intervenido en las acciones a cargo del OEFA en atención a la emergencia Repsol o tener un rol de liderazgo respecto al proceso de supervisión ambiental a cargo de la DSEM del OEFA. Cabe precisar que esta técnica si bien se usó en la etapa de validación de la propuesta formulada en la presente investigación, permitió retroalimentar los hallazgos identificados en la etapa de recolección de datos, así como validar la propuesta presentada.

3.5 Análisis de datos

El análisis de datos se realizó haciendo uso de las siguientes técnicas:

- **El análisis de los datos cualitativo:** En el análisis cualitativo, la acción esencial consiste en que recibimos datos no estructurados, a los cuales nosotros les proporcionamos una estructura. El análisis consiste en describir información y desarrollar categorías (Hernández R. & Mendoza C., 2018 p. 14). Esta técnica fue usada para el análisis de los datos obtenidos respecto a los indicadores nominales indicados en el Cuadro de Operacionalización de Variables (Tabla N° 2).
- **Análisis del contenido cuantitativo** Es una técnica para estudiar cualquier tipo de comunicación de una manera objetiva y sistemática, que cuantifica los mensajes o contenidos en categorías y subcategorías, y los somete a análisis estadístico (Hernández R. & Mendoza C., 2018, p.290). Una vez recolectados los datos numéricos, estos se transfieren a una matriz, la cual se analiza mediante procedimientos estadísticos dependiendo del nivel de medición de las variables (Hernández R. & Mendoza C., 2018, p. 14) Esta técnica fue usada para el procesamiento de datos referidos a los indicadores absolutos y de proporción indicados en el Cuadro de Operacionalización de Variables (Tabla N° 2). Para tal efecto se siguieron los siguientes pasos:
 - Depuración de la matriz contenida en formato Excel.
 - Procesamiento de datos: a través de la aplicación de fórmula porcentaje, luego de lo cual se generaron gráficos para la presentación de resultados.
- **Análisis histórico:** El método histórico o investigación histórica es un proceso de investigación empleado para reunir evidencia de hechos ocurridos en el pasado y su posterior formulación de ideas o teorías sobre la historia. Las etapas del método

histórico están bastante delimitadas y reciben unas denominaciones que ya son clásicas. Se trata de la heurística, la crítica, la hermenéutica y la exposición, siguiendo la terminología más aceptada por varios autores. La heurística se ocupa de la localización y clasificación de los documentos, así como de las ciencias auxiliares de la historia. Una vez fijados los documentos concretos para una investigación hay que proceder al análisis crítico de los mismos, a fin de que les podamos otorgar la validez que realmente tengan. La labor de interpretación histórica de los datos constituye la hermenéutica. Finalmente, hay que hacer la historia propiamente dicha, procediendo a las explicaciones convenientes, y exponiendo el trabajo histórico al que deseábamos llegar (Ruiz J., 1997, 449-450).

Este método es empleado para el análisis de los antecedentes normativos de los planes de contingencia ambientales, a partir del análisis de la regulación y de sus exposiciones de motivos, a fin de conocer el estado situacional sobre la misma, con sus fortalezas y limitaciones.

- **Análisis comparativo:** Aplicado para contrastar las ventajas y desventajas de los modelos de fiscalización *ex ante* con enfoque de riesgos y reactivos *ex post*, y para el análisis del potencial del modelo de fiscalización ambiental *ex ante* de los planes de contingencia para la prevención de daños ambientales. También se usó para la comparación entre la metodología de prevención de riesgos aprobada por el Osinergmin, y la Metodología para la priorización de supervisiones ambientales del OEFA. Finalmente, se hizo uso de este método para comparar los contenidos de los planes de contingencia ambientales, planes de respuesta a emergencia y planes operacionales.
- **Triangulación de datos:** Según Hernández R. & Mendoza C. (2018, p. 623), en el proceso cualitativo debe tomarse en cuenta que los datos recolectados habrán de interpretarse, de este modo se reflejara el hecho de que los seres humanos, en sus interacciones con el mundo que los rodea, esbozan sus recursos conceptuales y los utilizan para construir los significados de sus circunstancias.

Siendo esto así, en la presente investigación se hace uso de los fundamentos teóricos, los datos secundarios y los aportes de los funcionarios del OEFA, a fin de sustentar la propuesta de innovación orientada a la generación de valor público.

- **Árbol de problemas y objetivos:**

Es una técnica que ayuda a desarrollar ideas creativas para identificar el problema y organizar la información recolectada, generando un modelo de relaciones causales que lo explican. Esta técnica facilita la identificación y organización de las causas y consecuencias de un problema. Por tanto, es complementaria, y no sustituye, a la información de base (Martínez R. y Fernández A., 2008).

En atención a lo anterior, luego del análisis del estado situacional de los planes de contingencia ambientales y del comportamiento de las variables aplicadas al caso Repsol, se construye un árbol de problemas, a fin de identificar claramente el problema público a atender, sus causas y consecuencias, así como se construye un árbol de objetivos, donde se plantea los medios para la atención del problema identificado y los fines a alcanzar, precisándose que la presente investigación únicamente aborda una de las alternativas identificadas.

- **Análisis FODA**

La técnica FODA permite el análisis de problemas precisando las fortalezas y debilidades de una institución, relacionadas con sus oportunidades y amenazas. Las fortalezas y debilidades se refieren a la organización y sus productos, mientras que las oportunidades y amenazas por lo general, se consideran como factores externos sobre las cuales la propia organización no tiene control (García T. y Cano M, sf, p.98). También es una herramienta que puede considerarse sencilla y permite obtener una perspectiva general de la situación estratégica de una organización determinada (Ponce, H. 2006, p.2).

En tal sentido haciendo uso de los métodos empleados por la gestión estratégica, luego de identificar la alternativa propuesta como un medio de solución al problema público identificado, a partir de los métodos planteados por la Gestión Estratégica se realiza un análisis FODA del OEFA, a fin de identificar las condiciones internas y externas necesarias para la implementación de una propuesta táctica orientada a implementar supervisiones ex ante a planes de contingencia con enfoque de riesgo.

CAPÍTULO IV. ESTADO SITUACIONAL DEL MARCO INSTITUCIONAL SOBRE PLANES DE CONTINGENCIA DE LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS

En nuestro país se han aprobado diversas normas que regulan los planes de contingencia u otros instrumentos de similar naturaleza relacionados a las emergencias ambientales vinculadas a actividades de hidrocarburos en mar.

Entre los planes de contingencia y las normas que los aprueban se han identificado las siguientes:

- Planes de contingencia parte de la estrategia de manejo ambiental de los instrumentos de gestión ambiental de las actividades de hidrocarburos.
- Plan de contingencia operacional en el marco del Decreto Supremo N° 015-2014-DE (28 de noviembre de 2014), aplicable en caso de instalaciones acuáticas que realicen actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 1147.
- Plan de Respuesta a Emergencias, regulado por el Decreto Supremo N° 043-2007-MINEM (22 de agosto de 2007) y sus modificatorias, que considera el riesgo de seguridad de las infraestructuras.

4.1 Sobre los planes de contingencia en materia ambiental y los planes de respuesta a emergencias

Los planes de contingencia incorporados a la estrategia de manejo ambiental aprobados por la autoridad ambiental y los planes de respuesta a emergencia (anteriormente también llamados planes de contingencia) previstos en el marco de la normativa de seguridad e infraestructura, aprobados por el Osinergmin, desde una mirada histórica no siempre han sido instrumentos diferentes.

De acuerdo con el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado en el año 1993²⁴, el plan de contingencia fue definido como aquel elaborado para atacar derrames de petróleo y otras emergencias tales como incendios y desastres naturales. Este debía ser aprobado por la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) del MINEM y debía ser actualizado anualmente.

²⁴ Decreto Supremo N° 046-93-EM

Dos años después, se incorporó²⁵ al Reglamento de Medio Ambiente para actividades de hidrocarburos, la definición de Plan de Manejo Ambiental (PMA), señalando que este sería el plan operativo que contiene las medidas de mitigación, prevención de riesgos y de contingencias, entre otros.

En el 2001, la Ley del SEIA²⁶ señaló que los planes de contingencia son parte de la estrategia de manejo ambiental (EMA) de los estudios ambientales. Por su parte, la Ley General del Ambiente²⁷ (2005) señaló que estos instrumentos contribuyen a “la prevención o mitigación de riesgos y daños sobre la salud y el ambiente”.

Al amparo del marco legal en mención, el primer Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos²⁸ (3 marzo 2006) aprobado bajo los alcances de la Ley del SEIA y actualmente derogado, estableció que los planes de contingencia son parte del PMA de los EIA, y debía ser aprobado por la DGH del MINEM, previa opinión de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) y el Osinergmin. Asimismo, estableció que dichos planes serán actualizados por lo menos una vez al año.

Meses después, a partir de una modificatoria²⁹ al citado Reglamento, se estableció que el plan de contingencias será aprobado por el Osinergmin cada 5 años y que se encontraba sujeto a revisión anual, con la presentación del Programa Anual de Actividades de Seguridad (PAAS).

En el 2007 con la aprobación del Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos³⁰ (22 de agosto de 2007), surge la figura del Plan de Contingencia como un instrumento en materia de seguridad señalándose que este instrumento deberá ser desarrollado de acuerdo a los resultados del Estudio de Riesgos (ER) aprobados por el Osinergmin y serán aprobados por esta entidad, previa opinión favorable de la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil, debiendo ser presentados cada 5 años y cada vez que sean modificados. Sin perjuicio de ello, se establece que, las empresas

²⁵ Decreto 009-95-EM (1995)

²⁶ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H806054>

²⁷ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H901891>

²⁸ Decreto Supremo N° 015-2006-EM

²⁹ Decreto Supremo N° 065-2006-EM, Modifican algunos artículos del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (04 noviembre 2006):

³⁰ Decreto Supremo N° 043-2007-EM, que aprueba el Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos y modifican diversas disposiciones

autorizadas con riesgo alto, presentan su PAAS en el mes de noviembre de cada año, el cual contiene actividades de análisis y control de riesgos, además de los del control de emergencias.

Cuatro años después, el 4 de marzo del año 2011, el OEFA asume competencias en materia de fiscalización ambiental en el subsector hidrocarburos, luego de que culminara el proceso de transferencia de funciones del Osinergmin al OEFA (OEFA, Resolución de Consejo Directivo N.º 001-2011-OEFA/CD, 2 de marzo del 2011). Por lo cual, a partir de dicha fecha el Osinergmin es competente únicamente respecto a materia de seguridad e infraestructura.

En el 2014, se aprueba el actual RPAAH³¹ (2014) en el cual se señala que el Estudio de Riesgo y el Plan de Contingencia deberán estar incluidos en el Estudio Ambiental correspondiente, precisando que la Autoridad Ambiental Competente los remitirá al Osinergmin a efectos de obtener la Opinión Técnica Previa, luego de lo cual serán aprobados por la Autoridad Ambiental Competente. Asimismo, se señala que dichos documentos serían desarrollados en función al contenido de los TDR aprobados para el Estudio Ambiental y a la normativa establecida por el Osinergmin. Asimismo, estableció obligaciones en materia de capacitación del personal, mecanismos de difusión y alerta temprana, así como obligaciones de primera respuesta para la atención de siniestros o emergencias.

Al año siguiente, en el 2015, se modificó el Reglamento de Seguridad en las Actividades de Hidrocarburos³² en lo correspondiente al Plan de Contingencia señalándose la obligación de contar con un plan de contingencia y con un Estudio de Riesgos que haya sido elaborado de acuerdo a la normativa vigente y que contemple toda su actividad. Se precisa además que, el contenido, forma y oportunidad para la presentación del plan de Contingencias será determinado por el Osinergmin, de acuerdo al procedimiento que éste apruebe, considerando los lineamientos establecidos por la normativa aplicable, sin perjuicio de las competencias y atribuciones de otras entidades. En dicho marco, el

³¹ Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

³² Decreto Supremo N° 017-2015-EM, Modifica e incorpora disposiciones vinculadas a la distribución y transporte de gas natural. (17 junio 2015)

contenido del Plan de Contingencia y del Estudio de Riesgo siguen los criterios del marco institucional en materia de seguridad e infraestructura.

Ese mismo año, se dictan disposiciones complementarias al Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos³³ (14 mayo 2015), en base a las cuales se señala que el Estudio de Riesgo y el Plan de Contingencias deben incluirse en el Estudio Ambiental correspondiente y deben contar con opinión técnica previa de Osinergmin, señalándose que estos serán presentados sobre la base del proyecto, como mínimo, a nivel de factibilidad. En el 2018, la disposición en mención se deroga³⁴, en atención a lo siguiente:

- La opinión técnica que emite el Osinergmin sobre los Estudios de Riesgo y Planes de Contingencia contenidos en los Estudios Ambientales sólo comprende aspectos de seguridad propios de la actividad operativa (no incluyendo la etapa constructiva o de abandono), y posteriormente a la emisión de dicha opinión, se le exige al Titular la presentación de una nueva versión del Plan de Contingencia antes del inicio de actividades.
- La normativa vigente ya exige Estudios de Riesgo y Planes de Contingencia para el desarrollo de las actividades de hidrocarburos y las instalaciones en las que estas se llevan a cabo, que comprende un nivel superior al de factibilidad requerido por los Estudios Ambientales. En atención a ello, cuando la actividad de hidrocarburos esté en desarrollo, coexistirán los Estudios de Riesgo y Planes de Contingencia incluidos en el Estudio Ambiental, supervisados y fiscalizados por OEFA y los Estudios de Riesgo y Planes de Contingencia exigidos por el Decreto Supremo N° 043-2007-EM que supervisa y fiscaliza Osinergmin. Esta situación podría generar exigencias de cumplimiento a los administrados sobre la seguridad de sus actividades y en sus instalaciones, provenientes de dos entidades distintas y en atención a una duplicidad de instrumentos elaborados en diferente nivel de ingeniería.

Precisamente, en atención a los argumentos expuestos para la derogatoria de la norma en mención, se tiene que una de los elementos que diferencian el plan de contingencia parte

³³ Decreto Supremo N° 012-2015-EM, Modifica el Decreto Supremo N° 039-2014-EM

³⁴ Decreto Supremo N° 023-2018-EM, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos (07 septiembre 2018):

de la estrategia de manejo ambiental con los planes de respuesta a emergencia depende de la información en base a la cual se elaboran. Así, mientras que el primero se funda en información del proyecto a nivel de factibilidad, el segundo se elabora de manera previa al inicio de la etapa de operaciones.

En el año 2020, con posterioridad a la emergencia Repsol, en el ánimo de diferenciar claramente los planes de contingencia en materia ambiental de los planes de contingencia en materia de seguridad e infraestructura se modifica el Reglamento de Seguridad de Hidrocarburos, cambiando la denominación de Plan de Contingencia a Plan de Respuesta a Emergencias (PRE) y estableciendo³⁵ que, las empresas autorizadas deben contar con éste instrumento, el cual será elaborado de acuerdo con las disposiciones y lineamientos que establezca la DGH del MINEM, y se aprobarán previa opinión favorable del Osinergmin, organismo que a su vez, será el encargado de su fiscalización.

En el 2021, a fin de garantizar el enfoque ambiental de las medidas de contingencia a ser adoptadas ante un supuesto de emergencia, tanto respecto de las actividades sujetas al SEIA, como de las que se encuentren fuera de éste, se modifica³⁶ el RPAAH, estableciéndose que el titular de las actividades de hidrocarburos debe adoptar acciones de primera respuesta se encuentren o no comprendidas en el Plan de Contingencia de su Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario aprobado. Asimismo, teniendo en cuenta la problemática de débil suficiencia de los planes de contingencia ambientales de las actividades de hidrocarburos, establece la obligación de actualizarlos, conforme a los contenidos que el MINEM apruebe con opinión favorable del MINAM, en un plazo máximo de 1 año, contado desde el día siguiente de la aprobación de los mencionados contenidos. En efecto, en la exposición de motivos de la norma se señala:

Se ha evidenciado que los Planes de Contingencia de los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, no contemplan de manera clara las acciones que debe realizar el/la Titular ante la ocurrencia de siniestros y/o emergencias ambientales, generando una deficiente atención de dichos eventos, debido a la falta de acciones de respuesta, tales como: control de fuente, aseguramiento del área y contención,

³⁵ Decreto Supremo N° 036-2020-EM, Decreto Supremo que modifica disposiciones de seguridad relacionadas al estudio de riesgos y planes de contingencia y establecen medidas complementarias (30 diciembre del 2020)

³⁶ Decreto Supremo N° 005-2021-EM (9 de marzo de 2021)

recuperación superficial, disposición final del contaminante, limpieza del área afectada por el contaminante, disposición final de los residuos, entre otros aspectos, lo que conlleva a la necesidad de que el/la Titular actualice el Plan de Contingencias de su Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario aprobado.

Al respecto, si bien ante las debilidades advertidas en los planes de contingencia respecto a las medidas que corresponden a la gestión de la emergencia, con la incorporación de obligaciones de primera respuesta en el RPAAH se contribuye a una dimensión de la problemática (gestión de las emergencias), la otra dimensión referida al enfoque de prevención de riesgos, únicamente se garantizará a partir de un análisis de riesgo ambiental específico de la actividad realizada, por lo cual los procedimientos de actualización o modificación de los IGA, cuando corresponda, son el escenario propicio para lograr este objetivo.

Respecto de la segunda vertiente (prevención de riesgos frente a emergencias ambientales), la obligación de actualizar los planes de contingencia contenidos en los IGA constituye un primer paso, pero ello, debe ir acompañado de una clara diferenciación de los contenidos de los planes de contingencia ambientales y de los planes de respuesta a emergencia, lo cual no se ha logrado aún. Como se ha señalado, el cumplimiento de la obligación de actualización de los planes de contingencia está sujeta a la aprobación de contenidos sobre planes de contingencia en materia ambiental que el MINEM apruebe.

En abril del 2021, la DGH aprobó³⁷ los Lineamientos y Disposiciones Técnicas necesarias para la elaboración de los Estudio de Riesgos de Seguridad (ERS) y un PRE, a cargo de las empresas que se encuentran dentro del alcance del Reglamento de Seguridad de Hidrocarburos. En el informe que sustenta su aprobación se señala que, los lineamientos servirán para identificar y controlar los riesgos operativos en las Actividades de Hidrocarburos³⁸ y define a los ERS y al PRE como Instrumentos de Gestión de Seguridad para las actividades de hidrocarburos los cuales deben ser elaborados con determinadas condiciones técnicas y requisitos orientados a la seguridad de procesos,

³⁷ Mediante Resolución Directoral N° 129-2021-MINEM/DGH (22 de abril del 2021)

³⁸ INFORME TÉCNICO LEGAL N° 0086-2021-MINEM/DGH-DPTC-DNH.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1847497/INFORME%20TECNICO-LEGAL%20No%20086-2021-MINEM-DGH-DPTC-DNH.pdf?v=1619284014>

industrial o seguridad funcional. Asimismo, en los considerandos no se hace referencia al Decreto Supremo N° 005-2021-EM, ni tampoco a la opinión favorable del MINAM.

Los lineamientos en mención señalan que las Empresas Autorizadas deben actualizar sus ERS y PRE cada vez que se presenten condiciones o circunstancias, tales como modificaciones, ampliaciones, entre otros, que varíen los riesgos evaluados inicialmente. Sin perjuicio de lo indicado, las Empresas Autorizadas deben presentar ante el Osinergmin una actualización de los citados Instrumentos de Gestión de Seguridad cada 5 años, a partir de haber obtenido la opinión favorable del organismo.

Ahora bien, comparando el contenido de los planes de contingencia ambientales -a partir de la Guía para la Estrategia de Manejo Ambiental-, y de los PRE -a partir de los Lineamientos y Disposiciones Técnicas necesarias para la elaboración de los Estudio de Riesgos de Seguridad (ERS) y un PRE-, se tiene lo siguiente:

Tabla N° 3. Cuadro comparativo entre los contenidos de los planes de contingencia ambientales y los Planes de Respuesta a Emergencias

Item	Planes de contingencia ambientales	Planes de Respuesta a Emergencias
Contenidos generales	-	Resumen Ejecutivo Introducción Objetivo y alcance Descripción del Proceso y/o instalaciones Actividades e instalaciones de hidrocarburos y de soporte
Análisis de riesgo y gestión preventiva	Identificación de eventos probables o sucesos no esperados	Estudios de Riesgos de Seguridad Tipos de contingencia y Escenarios de Emergencias
Gestión de la emergencia	Clasificación de emergencia	-
	Notificación de la emergencia	Organización de respuesta de emergencias
	Procedimientos de respuesta ante emergencias	Evacuación y/o confinamiento de personas
	Acciones y protocolos	Acciones de respuesta en casos de emergencias
	Organización del equipo de respuesta	Tiempo y capacidad de respuesta
	Comunicación y reporte de contingencia o emergencias	Sistemas de comunicación de emergencias
	Identificación de organismos de apoyo	-

	Entrenamiento y simulacros	Programa de entrenamiento en aplicación del Plan de Respuesta a Emergencias
Seguimiento y monitoreo	-	Mantenimiento de la eficacia y actualización del Plan de Respuesta a Emergencias

Elaboración propia

A partir del cuadro anterior, se tiene que tanto los ítems de análisis de riesgos y gestión preventiva como los de gestión de la emergencia se encuentran en ambos instrumentos, por lo que, aclarar sus diferencias contribuirá a una mejor delimitación de las obligaciones a ser incorporadas en ambos instrumentos.

Al respecto los planes de contingencia ambientales y los PRE, anteriormente también llamados planes de contingencia, comparten elementos metodológicos (como la identificación de amenazas, la evaluación de probabilidad y la determinación de consecuencias) la determinación del riesgo ambiental en el primer caso, y el riesgo de seguridad de la infraestructura, en el segundo caso, pero a la vez, difieren en su foco, objetivos y ámbitos de aplicación.

Así, conceptualmente, la EPA define el riesgo ambiental como “el producto de combinar la cantidad de un agente estresor presente con el grado de exposición y la severidad de los efectos sobre la salud o el ambiente”³⁹. Por otro lado, Homeland Security (2010) entiende el riesgo de seguridad de la infraestructura (o riesgo de fallo de infraestructura) como “el potencial de un resultado no deseado derivado de un incidente, determinado por su probabilidad y las consecuencias asociadas”, aplicado a activos de infraestructura.

Siendo esto así, se tiene por ejemplo que, mientras que para el enfoque del plan de contingencia ambiental resulta de vital importancia, por ejemplo, la metodología que se seguirá para la limpieza del hidrocarburo, a fin de que esta cumpla con proteger el ambiente, para el PRE, resulta de vital importancia la metodología aplicable a la infraestructura para la contención del hidrocarburo, a fin de que reúna los estándares de seguridad de las infraestructuras.

En atención a lo hasta aquí expuesto, si bien a nivel reglamentario se ha planteado la diferenciación de los planes de contingencia en materia ambiental respecto de los planes

³⁹ EPA. <https://www.epa.gov/risk/about-risk-assessment#whatisrisk>

de respuesta a emergencia, no hay total claridad respecto a las diferencias en su contenido; motivo por el cual, los lineamientos pendientes de aprobación por parte del MINEM constituyen un espacio de mejora.

Sin perjuicio de lo anterior, las coincidencias que existen entre ambos instrumentos evidencian el carácter complementario y sinérgico que existen entre los mismos. A nivel teórico, el plan de contingencia en materia ambiental se sustenta en un análisis de los riesgos ambientales de la actividad de hidrocarburos y como tal forma parte de la estrategia de manejo ambiental, siendo que en su análisis considera el riesgo operacional parte de los PRE y de los ERS.

Lo señalado impacta tanto en la formulación y elaboración de los planes de contingencia en materia ambiental, en los cuales resulta importante considerar los estudios de riesgo y planes de respuesta a emergencia dado que estos evalúan y atienden el riesgo operacional, y a la vez, en la función de supervisión, la cual para ser efectiva requiere de un ejercicio articulado e integrado entre entidades competentes, no obstante no se identifican mecanismos que permitan una supervisión administrativa integrada.

4.2 Sobre los planes de contingencia en materia ambiental y los planes de contingencia operacionales

En el caso de operaciones de hidrocarburos en mar, además de los planes de contingencia parte de la estrategia de manejo ambiental y de los PRE, se tienen los planes de contingencia operacionales.

En el año 2014, respecto de los planes de contingencia operacionales, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas⁴⁰ (2014) señaló que, las naves nacionales e instalaciones acuáticas deben contar con sus respectivos planes de emergencia y de contingencia, aprobados por la Autoridad Marítima Nacional o los sectores que resulten competentes, para casos de derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas, los cuales son elaborados por personas naturales o jurídicas especializadas. Asimismo, señaló que dichos instrumentos

⁴⁰ Decreto Supremo N° 015-2014-DE

debían ser elaborados conforme a los lineamientos establecidos por la Autoridad Marítima Nacional, en los cuales se incluye el equipamiento mínimo y condiciones operativas para combate de incidentes de contaminación, conforme a lo establecido en la normativa nacional e instrumentos internacionales de los que el Perú es parte.

Al respecto, con posteriormente a la emergencia Repsol, teniendo en cuenta la dispersión normativa sobre planes de contingencia a la que se ha hecho referencia y, a fin de articular los planes de contingencia operacionales con los planes de contingencia en materia ambiental, la normativa se modificó⁴¹ señalando que, las instalaciones acuáticas, en especial las susceptibles a ocasionar contaminación, principalmente las que movilizan hidrocarburos y otras sustancias nocivas, que no forman parte del Sistema Portuario Nacional, deben contar con el plan de contingencia operacional, en concordancia con el instrumento de gestión ambiental (IGA) de los proyectos de inversión sujetos al SEIA o de actividades en curso y, de ser el caso, tomando los lineamientos del PRE regulado por el MINEM⁴². De acuerdo con este marco normativo su supervisión corresponde a la DICAPI⁴³.

A partir de las modificatorias realizadas, si bien se aprecia una intención de articular los planes de contingencia operacionales con los instrumentos de gestión ambiental, nuevamente se aprecia un riesgo de duplicidad en el contenido de los planes de contingencia operacionales y los PRE respecto a la etapa de gestión de la emergencia, toda vez que se señala que para la elaboración de los Planes de Contingencia Operaciones debe tomarse en consideración los lineamientos del Plan de Respuesta a Emergencias regulado por el MINEM, de ser el caso.

⁴¹ Decreto Supremo N° 001-2024-DE

⁴² Asimismo, se estableció que, en aquellos casos en que no se requiera un IGA en el marco del SEIA como las naves y artefactos navales, estas deben contar con el plan de contingencia operacional, el cual contempla los procedimientos basados en el análisis de riesgos frente a un siniestro de derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas; los cuales son desarrollados de manera integral, multidisciplinario, multinivel y técnico por personas naturales o jurídicas especializadas; debiendo encontrarse permanentemente actualizado, de acuerdo a los plazos, requisitos, entre otras disposiciones establecidas en la norma complementaria aprobada por la Dirección General, y en concordancia con los lineamientos y disposiciones técnicas aprobadas por el MINEM y/o la autoridad ambiental competente. Dichos planes de contingencia operacionales deben ser actualizados de acuerdo a la normativa en la materia, así como cuando experimenten cambios importantes que requieran.

⁴³ De acuerdo con el numeral 15 del artículo 14 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147 las Capitanías de Puerto supervisan la ejecución de las acciones de respuesta contra la fuente del derrame de hidrocarburos u otras sustancias contaminantes. Actúan y controlan la ejecución del Plan Local de Contingencia para la Prevención, el Control y Combate de Derrames de Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas, en su jurisdicción. Coordinan con la jefatura del distrito de capitanía la activación del Plan Regional de Contingencia cuando se estime que los medios asignados al plan local resulten insuficientes frente a la magnitud del derrame.

Tabla N° 4. Diferencias entre planes de contingencias, planes de respuesta a emergencias y planes de contingencias operacionales

Tipo de plan de contingencia	Finalidad	Etapas del proyecto en la cual se elabora	Riesgo evaluado	Actualización	Autoridad competente para su supervisión
Planes de Contingencia en el marco de la Estrategia de Manejo Ambiental	Definir medidas de prevención y respuesta frente a contingencias y emergencias ambientales, con el fin de proteger al proyecto y su entorno	Proyecto diseñado a nivel de factibilidad	Riesgo ambiental	El Estudio Ambiental aprobado, debe ser actualizado por el titular en aquellos componentes que lo requieran, al quinto año de iniciada la ejecución del proyecto y por periodos consecutivos y similares, debiendo precisarse su contenido, así como las eventuales modificaciones de los planes señalados en el artículo precedente ⁴⁴ . La actualización también puede ser ordenada por la EFA competente.	Entidad de Fiscalización Ambiental competente
Planes de Respuesta a Emergencias (PRE) y los Estudios de Riesgo de Seguridad (ERS)	Actuar en caso de Emergencias en las Operaciones, tales como incendios, accidentes, explosiones y desastres naturales, derrames de Hidrocarburos, sus derivados o Material Peligroso y otras.	Previo al inicio de las operaciones	Riesgo de Seguridad e infraestructura	Las Empresas Autorizadas deben actualizar sus ERS y PRE cada vez que se presenten condiciones o circunstancias, tales como modificaciones, ampliaciones, entre otros, que varíen los riesgos evaluados inicialmente. Sin perjuicio de lo indicado, las Empresas Autorizadas deben presentar ante el Osinergmin una actualización cada 5 años, a partir de haber obtenido la opinión favorable del organismo.	Osinergmin
Planes de contingencia operacionales en el marco del Decreto Legislativo N° 1147	Controlar y mitigar los efectos negativos al medio acuático	Operaciones	Análisis de riesgos frente a un siniestro de derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas ⁴⁵	Los planes de contingencia operacional y planes de emergencia deben ser actualizados de acuerdo a la normativa en la materia, así como cuando experimenten cambios importantes que requieran modificar su contenido; asimismo, deben ser revisados al menos una vez al año. El plan tiene una vigencia de cuatro años debiendo ser renovado a fin de incluir de manera integral los cambios y mejoras en los procedimientos de respuesta ⁴⁶ .	Dicapi

⁴⁴ Artículo 30 del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

⁴⁵ Artículo II del Título Preliminar del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2014-DE

⁴⁶ Decreto Supremo N° 001-2024-DE

CAPÍTULO V: LA EMERGENCIA REPSOL, UN ANÁLISIS EN TORNO AL PLAN DE CONTINGENCIAS Y LA SUPERVISIÓN AMBIENTAL REALIZADA POR EL OEFA

5.1 Sobre la refinería La Pampilla

La refinería La Pampilla se inauguró en 1967⁴⁷. Según Apoyo&Asociados (2021) cuenta con una capacidad instalada de refinación de 117 mil barriles de petróleo por día operando con crudos pesados, lo cual la coloca en una posición estratégica en el abastecimiento nacional de hidrocarburos líquidos con el 77 % de la capacidad de refino del país. Desde 1996, se encuentra a cargo de Relapasaa, controlada y operada por Repsol, accionista con el 92.42%. Sus actividades se centran en el refinamiento, almacenaje, transporte, comercio y distribución de hidrocarburos. Constituye una de las 4 unidades fiscalizables en el rubro de refinerías bajo el ámbito de competencia de fiscalización del OEFA

Los Terminales N° 1, 2, 3 y Monoboya 4 de la Refinería La Pampilla, “los cuales permiten la descarga de crudo y otras materias primas, así como cargar productos generados en refinería (diésel, gasolina, residuales, etc.)”⁴⁸, cuentan con 2 IGA, 1 IGA correctivo y 3 IGA complementarios. Es preciso destacar que respecto del Terminal Multiboyas N° 2, lugar donde ocurrió la emergencia la empresa cuenta con un PAMA y un Informe Técnico Sustentatorio (ITS).

5.2 Descripción de la emergencia Repsol

5.2.1 Magnitud del Desastre

El 15 de enero de 2022, el representante de Relapasaa reportó en el Sistema de Gestión de Emergencias Ambientales del OEFA un derrame de hidrocarburos ocurrido durante la descarga del Buque Tanque Mare Doricum en las instalaciones del Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla. Como consecuencia de dicho derrame, informó de la presencia de un producto oleoso en un área de 2.5 m² en la zona marítima, con una posible fuga de 0.16 barriles de hidrocarburo, precisando que suspendió la descarga de crudo y

⁴⁷ REPSOL. <https://www.repsol.pe/es/la-pampilla/historia/index.cshtml>

⁴⁸ REPSOL. <https://www.repsol.pe/es/la-pampilla/conocenos/instalaciones/index.cshtml>

desplegó barreras y equipos según lo previsto en su plan de contingencia (OEFA, 2022, Resolución N° 00007-2022-OEFA/DSEM).

Contrariamente a lo reportado por Relapasaa, según información del MINAM, con posterioridad al reporte inicial de la empresa, se determinó que se vertieron alrededor de 10,396 barriles de petróleo (equivalentes a 1 466 toneladas⁴⁹ de petróleo) al mar (MINAM, 2022, p.6). Dada la cantidad de petróleo vertido al mar, considerando considerando los criterios propuestos por ITOPF (2023) nos encontremos frente a un gran derrame.

Asimismo, el 24 de enero de 2022 se produjo un segundo derrame en el mismo Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, “mientras se realizaban trabajos previos al retiro del PLEM (Pipeline End Manifolds, el extremo del ducto), que es un equipo de colección y distribución submarina desde la refinería a los buques”. Este segundo incidente fue de menor magnitud (OEFA, 2022e).

5.2.2. Causas del derrame

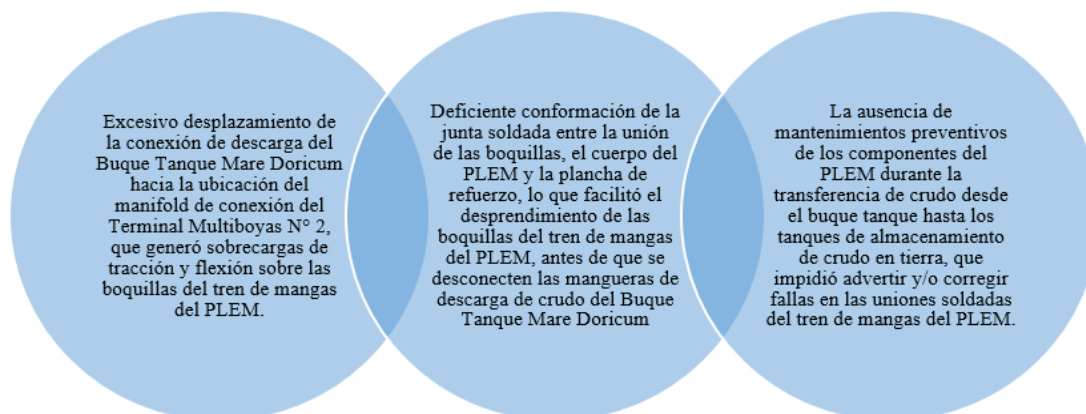
Respecto de las causas que generaron el derrame, el OEFA ha determinado que la emergencia ambiental se produjo por “el desprendimiento de las dos (2) boquillas (tuberías de 20” de diámetro cada una) en la unión soldada conectadas al PLEM de la línea de descarga de crudo” (OEFA, Resolución Directoral N° 02034-2024-OEFA/DFAI, 15 de octubre del 2024), derivado de las causas que se precisan en la siguiente figura:

⁴⁹

Un barril US de petróleo equivale a 0.136 toneladas

Figura N° 8.

Causas del derrame Repsol



Nota: Resolución Directoral N° 02034-2024-OEFA/DFAI, 15 de octubre del 2024

En relación a las causas mencionadas, el OEFA (2024) ha señalado⁵⁰ que, el administrado con anterioridad al derrame pudo realizar acciones para prevenir su ocurrencia, tales como:

- (i) garantizar la ejecución de los trabajos de soldadura de acuerdo a las especificaciones de los planos de fabricación del PLEM y su mantenimiento preventivo, el cumplimiento de las condiciones de operación de los componentes y accesorios;
- (ii) implementar mejoras para asegurar la integridad físico-mecánica del PLEM; y,
- (iii) realizar una formación adecuada del personal y/o contratistas del administrado y/o actores involucrados en las maniobras.

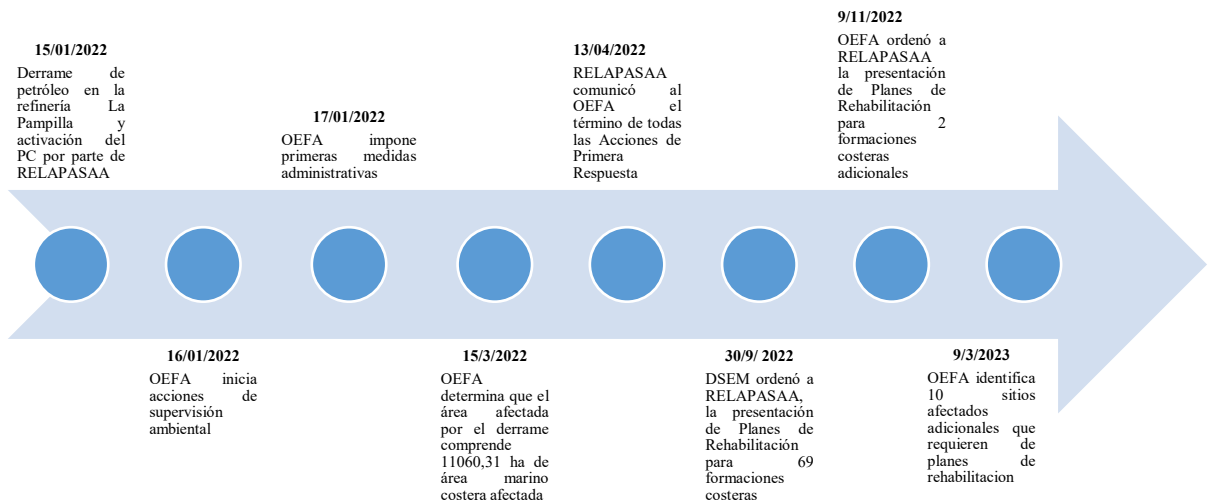
5.2.3 Hitos de la emergencia Repsol y de la supervisión ambiental realizada por el OEFA

⁵⁰ OEFA, Resolución Directoral N° 02034-2024-OEFA/DFAI, 15 de octubre del 2024

Ante la ocurrencia de la emergencia Repsol, desde el 15 de enero del 2022 hasta la actualidad destacan los hitos que se muestran a continuación:

Figura N° 9.

Hitos de la emergencia Repsol y de la supervisión ambiental realizada por el OEFA



Nota: La información fue obtenida de informes técnicos emitidos por el OEFA

5.3 Análisis de la respuesta al derrame por parte de Relapasaa: Activación e implementación del Plan de Contingencias

5.3.1 Deficiencias en la activación inmediata del PC (oportunidad)

Relapasaa cuenta con un sistema de detección temprana de fugas accidentales de hidrocarburos en instalaciones marinas (Sistema HEADS), cuya certificación ambiental fue aprobada por el Senace⁵¹ en el 2016, a través de un ITS. No obstante, a quince días de ocurrida la emergencia Repsol, el OEFA advirtió⁵² que el administrado no evidenció que el Sistema HEADS haya alertado la fuga de hidrocarburos, debido a que en el reporte

⁵¹ Mediante la Resolución Directoral N° 058-2016-SENACE/DCA

⁵² Mediante Resolución N° 00013-2022-OEFA/DSEM, Considerando 24

preliminar y final señalaba que la fuga de gas fue detectada organolépticamente por el afloramiento del hidrocarburo en la superficie de mar, y no hacía mención sobre alertas de fugas de dicho sistema.

En base a dicha información, se infiere que, el sistema HEADS no alertó a la empresa de la ocurrencia del derrame, lo cual no permitió que la activación del plan de contingencia se diera inmediatamente, por lo que la activación del plan de contingencia se dio de manera inoportuna.

5.3.2 Deficiencias en la idoneidad de los Planes de Contingencia de Relapasa

El instrumento principal aplicable al Terminal Multiboyas N° 2 data del año 1995, por lo que, a la fecha de ocurrencia de la emergencia Repsol transcurrieron 27 años desde su aprobación. A partir de la revisión del PAMA, aprobado por el MINEM, se verifica que no se aprecia ninguna medida de control y/o mitigación (equipos) ambiental para el caso de derrames en la zona marítima y tierra. Tampoco se advierten actualizaciones aprobadas respecto de dicho instrumento.

Por otro lado, en el año 2016 el ITS que aprobó “el Sistema de detección temprana de fugas de hidrocarburos (Sistema HEADS) en las Líneas Submarinas de Refinería La Pampilla S.A.A”, incorporó el plan de contingencias aprobado por la DICAPI a RELAPASAA en el año 2015 como anexo. Dado que el ITS tenía por objeto evaluar los riesgos asociados a la construcción, operación y abandono del sistema HEADS y no implicó un análisis del riesgo ambiental de las operaciones de los terminales. Sin perjuicio de lo anterior, el plan de contingencias en mención contempla los siguientes niveles de respuesta y medidas⁵³:

⁵³ Conforme se señala en la Resolución N° 00013-2022-OEFA/DSEM, 31 de enero del 2022, Considerando 28.

Tabla N° 5.

Etapas y operaciones de respuesta en el marco del Plan de Contingencia de Relapasaa

Etapas de la operación de respuesta	Operación de respuesta	Descripción de la operación de respuesta
Primera etapa	Control de la fuente	Detener, minimizar la fuga de hidrocarburos, bloquear los puntos que permitan detener más rápidamente cualquier escape hacia el mar. Parar el bombeo, cerrar o bloquear las líneas submarinas en la zona de playa, reparación temporal de la línea submarina, desplazar con agua el hidrocarburo remanente en la línea submarina, asegurándose que el sistema quede despresurizado.
	2.Contención del derrame cerca de la fuente.	Despliegue de la barrera de contención
	3.Recuperación del hidrocarburo derramado al mar.	Mediante uso de desnatadores (skimmer) o material absorbente, etc. Los mismos que serán utilizados según sea el caso.
Segunda etapa	4.Minimizar la extensión/retirar/degradar el hidrocarburo y prevenir el contacto con recursos sensibles.	Contención con barreras / recuperación con desnatadores (skimmer) y aplicación de dispersante
	5.Proteger recursos sensibles	Ejecutar acciones cautelando las Áreas Sensibles identificadas
Tercera etapa	6.Limpieza y restauración: - Evaluación.	Recuperación mecánica o dispersión química.

Elaboración propia

Para la implementación de dichas medidas, Relapasaa contaba con equipos y materiales, los cuales de acuerdo con OEFA, eran insuficientes para contener y mitigar derrames de hidrocarburos de grandes volúmenes o dimensiones⁵⁴.

Al respecto, como se ha analizado en el capítulo anterior, el Plan de Contingencia operacional, que es precisamente el Plan de Contingencia aprobado por Dicapi a Relapasaa no consideraba hasta antes de la emergencia Repsol el riesgo ambiental de las operaciones de hidrocarburos; siendo que este instrumento se elaboró teniendo en cuenta los “Lineamientos para la elaboración de Planes de Contingencias para casos de derrame

⁵⁴ Resolución N° 00013-2022-OEFA/DSEM, 31 de enero del 2022, Considerando 46.

de Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas al Mar, Ríos y Lagos Navegables”, aprobados por Resolución Directoral 0497-98/DCG.

Precisamente, ante la inidoneidad de las medidas previstas en el Plan de Contingencia aprobado por DICAPI desde un enfoque de riesgo ambiental, en el curso de las acciones de supervisión ambiental implementadas por el OEFA desde el 17 de enero del 2022, a dos días de ocurrido el derrame del 15 de enero de 2022, hasta el 8 de abril del 2025 el OEFA dictó 27⁵⁵ medidas administrativas que se encuentran relacionadas a las acciones de primera respuesta frente a emergencias ambientales o conexas a estas ⁵⁶, tal y como se detalla a continuación:

Tabla N° 6.

Medidas administrativas ordenadas por el OEFA a RELAPASAA vinculadas a las acciones de primera respuesta frente a la emergencia Repsol

N°	Tipo	Documento de emisión (Resolución / Acta)	Medida administrativa ordenada
1	MP	Acta de Supervisión del 17 de enero de 2022. Expediente N° 0010-2022-DSEM-CHID, notificada el 18 de enero de 2022	Identificar las zonas afectadas por el desplazamiento del hidrocarburo derramado
2	MP		Realizar las acciones de limpieza del área de suelo afectada por el derrame de petróleo crudo en la zona de playa Cavero y otras áreas que pudieran verse afectadas.
3	MP		Asegurar el área, realizar la contención y recuperación del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar de Ventanilla y en otras áreas en las cuales exista la presencia de hidrocarburo.
4	MP		Realizar la segregación, almacenamiento, transporte y disposición final de los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos generados como consecuencia de las actividades de la limpieza de las áreas afectadas.
5	MP		Realizar el patrullaje, rescate, limpieza y custodia temporal, liderado por personal capacitado en la materia, de la fauna de las áreas afectadas por el hidrocarburo derramado, en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR, entre otros.

⁵⁵ Se excluye la medida administrativa que ordena a RELAPASAA presentar planes de rehabilitación para los sitios afectados por la emergencia Repsol.

⁵⁶ **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 039-2014-EM**

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

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

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

6	MP	del 20 de enero de 2022, notificada el 20 de enero de 2022	Ejecutar acciones de recuperación y/o rehabilitación y liberación de la fauna rescatada y custodiada de las Áreas Naturales Protegidas, ecosistemas frágiles y otras áreas afectadas por el desplazamiento del hidrocarburo derramado en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR.
7	MP		Asegurar el área, realizar la contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar y del hidrocarburo impregnado en zona rocosa, en zona de bahía de las Áreas Naturales Protegidas, ecosistemas frágiles, y en otras áreas marinas (lecho marino, sedimentos, zona intermareal-orilla de mar, entre otros), en las cuales exista la presencia de hidrocarburo, así como ejecutar la remediación de los componentes ambientales afectados, en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR.
8	MP		Ejecutar los muestreos de comprobación (agua, suelo y sedimento) en las áreas recuperadas y remediadas después de la limpieza en el agua de mar, zona rocosa, en zona de bahía de las Áreas Naturales Protegidas, ecosistemas frágiles, y en otras áreas marinas (lecho marino, sedimentos, zona intermareal, entre otros), en las cuales exista presencia de hidrocarburo, en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR.
9	MCP		Realizar el monitoreo hidrobiológico, monitoreo de aves y mamíferos marinos y monitoreo de los ecosistemas frágiles y diversidad biológica de las Áreas Naturales Protegidas y otras áreas afectadas por el desplazamiento del hidrocarburo derramado, a fin de determinar el grado de afectación biológica, en coordinación con el SERNANP, IMARPE, PRODUCE y SERFOR.
10	MP	Resolución Directoral N° 00012-2022-OEFA/DSEM del 27 de enero de 2022, notificada el 27 de enero de 2022	Aseguramiento del área, contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar afectada, correspondiente a la zona del mar de Ventanilla, donde se produjo la emergencia ambiental (el 24 de enero de 2022), producto del derrame de petróleo crudo proveniente de la línea de descarga del Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla; asimismo, colocar barreras de contención donde se observe la última traza de hidrocarburos proveniente de la presente emergencia.
11	MP		Ejecución de los muestreos de comprobación (agua y sedimento) con posterioridad a las actividades de contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar afectada, correspondiente a la zona del Mar de Ventanilla, donde se produjo la emergencia ambiental (del 24 de enero de 2022), producto del derrame de petróleo crudo proveniente de la línea de descarga del Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla.
12	MP		Realizar el almacenamiento, transporte y disposición final de los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos generados como consecuencia de las actividades de la limpieza del área de agua de mar afectada, correspondiente a la zona del Mar de Ventanilla, donde se produjo la emergencia ambiental, de fecha 24 de enero de 2022, producto del derrame de petróleo crudo proveniente de la línea de descarga del Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla.
13	RIGA	Resolución N° 00013-2022-OEFA/DSEM del 31 de enero de 2022, notificada el 31 de enero de 2022	Actualizar o modificar el plan de contingencia de la REFINERÍA LA PAMPILLA, aprobado por Resolución de Capitanía N° 263-2015, de tal manera que, considere un mayor dimensionamiento de capacidad de respuesta inmediata ante la ocurrencia de un derrame de hidrocarburos de gran volumen.
14	MP		Paralizar las actividades operativas de carga o descarga de hidrocarburos u otros productos en los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3, así como en el Terminal Monoboya T-4, existentes en Refinería La Pampilla, hasta que presente al OEFA un Plan de Gestión ante Derrames de Hidrocarburos en Mar; así como un informe técnico emitido por una entidad especializada que evidencie la integridad de las instalaciones, donde se garantice la operatividad de los terminales, a fin de evitar daños a los componentes ambientales.
15	MP	Resolución N° 00048-2022-OEFA/DSEM del 15 de marzo de 2022, notificada el 16 de marzo de 2022	Realizar la segregación, almacenamiento, tratamiento valorización, transporte y disposición final, de la totalidad de los residuos sólidos y líquidos, tanto peligrosos como no peligrosos, generados como consecuencia de las actividades de aseguramiento del área, contención, recuperación de hidrocarburos y limpieza de las áreas afectadas producto de la emergencia ambiental; de acuerdo con lo establecido en el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

16	MP	Acta de Supervisión del 1 de abril de 2022. Expediente N° 0013-2022-DSEM-CHID, notificada el 8 de abril de 2022	Cese de mezcla de arena impregnada de petróleo crudo con arena limpia en la playa San Gaspar, utilizada como acción de limpieza, así como en otras playas donde se estuvieron ejecutando dichas acciones; y, acreditación de la metodología utilizada como acción de limpieza en la playa San Gaspar, así como su eficacia.
17	MCP	Resolución N° 00206-2022-OEFA/DSEM del 30 de septiembre de 2022, notificada el 4 de octubre de 2022.	Implementar un programa de cumplimiento de la normativa ambiental, que tenga como contenido mínimo lo siguiente: (i) Identificación y evaluación de riesgos de incumplimiento a la normativa ambiental y las acciones para su mitigación, a cargo de una persona natural externa o persona jurídica especialista en materia ambiental.
18	RIGA	Resolución N° 00009-2023-OEFA/DSEM del 19 de enero de 2023, notificada el 20 de enero de 2023	Actualizar y/o modificar los Instrumentos de Gestión Ambiental de la Refinería La Pampilla para sus operaciones en mar, aprobados por la autoridad ambiental competente, respecto de las Áreas de Influencia Directa e Indirecta para las operaciones en mar de los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3, así como del Terminal Monoboya T4, cuyas extensiones deben considerar y estimar un posible derrame de hidrocarburos en los terminales, los números de naves marítimas que operan en la zona, espacios técnicos de seguridad para el movimiento de las naves marítimas, el mayor volumen de petróleo crudo y productos derivados que cargan y/o descargan los buques en los terminales de la unidad fiscalizable, así como, las características oceanográficas y meteorológicas del cuerpo marino y las características biológicas y sociales de la población en las áreas de influencia.
19	RIGA		Presentar ante el Ministerio de Energía y Minas un Plan de Relaciones Comunitarias como parte de los Instrumentos de Gestión Ambiental de la Refinería La Pampilla para sus operaciones en mar, aprobados por la autoridad ambiental competente, a fin de gestionar las relaciones entre la población involucrada y la empresa. Dicho plan debe considerar las medidas de manejo social ante los impactos positivos y/o negativos que se generen por las actividades de carga y descarga de hidrocarburos que se realizan en los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3 y del Terminal Monoboya T4 de la Refinería La Pampilla, así como emergencias ambientales ocasionadas por derrames de hidrocarburos en mar, que permitan garantizar la atención necesaria, oportuna e inmediata de los grupos de interés que se vean afectados como consecuencia de dichos eventos.
20	MP		Inspeccionar las noventa y siete (97) formaciones costeras identificadas por el OEFA, relacionadas a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, el 15 y 24 de enero de 2022
21	MP		Reportar en el plazo máximo de 12 horas la presencia organoléptica de hidrocarburos en el agua de mar, en sedimento (arena de playa, lecho marino) y/u orilla rocosa (roca), que se identifique en las noventa y siete (97) formaciones costeras
22	MP	Resolución N° 00028-2023-OEFA/DSEM del 09 de febrero de 2023, notificada el 09 de febrero de 2023	Garantizar la continuidad en la ejecución de las acciones de primera respuesta, consistentes en asegurar el área, realizar la contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante, trazas, grumos, gotas e iridiscencia del hidrocarburo presente en agua de mar, sedimento (arena de playa, lecho marino) y/u orilla rocosa (roca) en las formaciones costeras donde se identifique la presencia organoléptica de hidrocarburos en alguno de los componentes ambientales antes descritos, relacionadas a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, el 15 y 24 de enero de 2022.
23	MP		Realizar la gestión integral (segregación, almacenamiento, tratamiento, acondicionamiento, valorización, transporte y disposición final) de la totalidad de los residuos sólidos, tanto peligrosos como no peligrosos, generados como consecuencia de la continuidad de la ejecución de las acciones de primera respuesta (APR), en las formaciones costeras reportadas en la medida preventiva N° 3 de la presente resolución, relacionadas a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, el 15 y 24 de enero de 2022; de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

24	MP	Resolución N° 0067-2023-OEFA/DSEM, del 14 de abril de 2023, notificada el 17 de abril de 2023.	Inspeccionar las treinta y cinco (35) islas e islotes, tres (3) áreas naturales protegidas, zona submareal (marina) de la formación costera Punta Mulatas y zona submareal (marina) de los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3 y Terminal Monoboya 4, enlistadas en el Anexo 1 de la presente resolución, relacionadas a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, el 15 y 24 de enero de 2022.
25	MP		Reportar en el plazo máximo de 12 horas la presencia organoléptica de hidrocarburos en el agua de mar, en sedimento (arena de playa, lecho marino) y/u orilla rocosa (roca), que se identifique en las treinta y cinco (35) islas e islotes, tres (3) áreas naturales protegidas, zona submareal (marina) de la formación costera Punta Mulatas y zona submareal (marina) de los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3 y Terminal Monoboya 4 enlistadas en el Anexo 1 de la presente resolución.
26	MP		Garantizar la continuidad de la ejecución de las acciones de primera respuesta (APR), consistentes en asegurar el área, realizar la contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante, trazas, grumos, gotas e iridiscencia del hidrocarburo presente en agua de mar, sedimento (arena de playa, lecho marino) y/u orilla rocosa (roca) en las áreas enlistadas en el Anexo 1 de la presente Resolución donde se identifique la presencia organoléptica de hidrocarburos en alguno de los componentes ambientales antes descritos, relacionadas a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, el 15 y 24 de enero de 2022.
27	MP		Realizar la gestión integral (segregación, almacenamiento, tratamiento, acondicionamiento, valorización, transporte y disposición final), de la totalidad de los residuos sólidos, tanto peligrosos como no peligrosos, generados como consecuencia de la continuidad de la ejecución de las acciones de primera respuesta (APR), en las áreas enlistadas en el Anexo 1 de la presente Resolución y reportadas en la medida preventiva N° 3 de la presente resolución, relacionadas a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, el 15 y 24 de enero de 2022; de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

Nota: OEFA, Carta N° 00003-2025-OEFA/RAI, 2 de enero del 2025

A partir del cuadro anterior, destaca que, el OEFA ordenó a Relapasaa actualizar y/o modificar los IGA para sus operaciones en mar, aprobados por la autoridad ambiental competente, respecto a las Áreas de Influencia Directa e Indirecta para las operaciones en mar de los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3⁵⁷.

Asimismo, el OEFA dispuso que la actualización del IGA debe considerar y estimar un posible derrame de hidrocarburos en los terminales, los números de naves marítimas que operan en la zona, espacios técnicos de seguridad para el movimiento de las naves marítimas, el mayor volumen de petróleo crudo y productos derivados que cargan y/o descargan los buques en los terminales de la unidad fiscalizable, así como, las características oceanográficas y meteorológicas del cuerpo marino y las características biológicas y sociales de la población en las áreas de influencia.

⁵⁷ Resolución N° 00009-2023-OEFA/DSEM, considerando 49, 19 de enero de 2023

5.3.3 Efectividad del Plan de Contingencias

De acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico⁵⁸, el titular debe comunicar la culminación de las acciones de primera respuesta frente a emergencias ambientales se encuentren o no contenidas en el Plan de Contingencias, luego de lo cual la EFA procede a la verificación de si estas cumplieron su finalidad. Para tal efecto, la EFA competente realizará acciones de evaluación ambiental como el muestreo de identificación.

En caso de que los resultados de los muestreos realizados en la supervisión respectiva superen los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) o en caso corresponda, niveles de fondo; o en caso de persistir alteraciones en el ecosistema, de acuerdo a los monitoreos de flora y/o fauna de corresponder; es decir, en caso se verifique que las acciones de primera respuesta, se encuentren o no contenidas en un plan de contingencias, no cumplieron su finalidad, la EFA competente ordena la presentación de un Plan de Rehabilitación y fija un plazo para su presentación ante la Autoridad Ambiental competente.

- **Sobre los sitios identificados como afectados por el derrame de hidrocarburo durante las acciones de primera respuesta**

Como resultado de la “Evaluación ambiental Focal por el derrame de petróleo crudo en el mar frente a la refinería La Pampilla ocurrido el 15 de enero de 2022” realizada del 19 al 29 de enero de 2022, del 21 al 28 de enero de 2022, del 17 al 26 de enero de 2022, del 01 al 05 de febrero de 2022⁵⁹, el OEFA identificó⁶⁰ 11060,31 ha de área marino costera afectada por el derrame de hidrocarburos de petróleo en el mar, dentro de los cuales se encontraron un total de 97 sitios o formaciones costeras (playas, puntas, acantilados, entre otros), los cuales se encuentran distribuidos entre playa La Pampilla, distrito de

⁵⁸ Artículo 66 B y 66 C del Reglamento de Protección Ambiental para Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM

⁵⁹ Informe N.º 00026-2022-OEFA/DEAM-STEC, 15 de marzo del 2022

⁶⁰ Mediante la evaluación de fotogrametría con Sistemas de Aeronaves Pilotadas a Distancia (RPAS) en 60 km del litoral realizado desde playa Ventanilla distrito Ventanilla Provincia Constitucional del Callao hasta playa Punta Salinas distrito Huacho provincia Huaura, departamento Lima, en las fechas del 17 al 26 de enero de 2022; y análisis de imágenes satelitales de los sensores SENTINEL 2A y WORLDVIEW-2, del 18 y 19 de enero de 2022.

Ventanilla hasta playa Punta Salinas, distrito de Huacho. Dentro de esta cifra no se contemplaron islas ni Áreas Naturales Protegidas⁶¹.

Tabla N° 7.

Área y N° de sitios impactados por la emergencia Repsol a marzo del 2022

Área	N° de sitios impactados
11060, 31 ha de área marino costera	97 *
	(* Dentro de esta cifra no se contemplaron islas ni Áreas Naturales Protegidas)

Nota: OEFA, Informe N° 199-2022-OEFA/DSEM, 5 de octubre del 2022

- **Sitios contaminados que requieren acciones de rehabilitación ambiental**

El periodo de verificación de las acciones de primera respuesta implementadas por Relapasaa, a cargo del OEFA, duró 6 meses y se dio entre el 24 de marzo del 2022 y el 15 de septiembre del 2022⁶². A su término, a fines de setiembre de 2022, la DSEM ordenó a Relapasaa, la presentación de Planes de Rehabilitación para sesenta y nueve (69) formaciones costeras; y, la presentación de un programa de cumplimiento de la normativa ambiental⁶³. Seguidamente, a inicios de noviembre de 2022, se ordenó la presentación de Planes de Rehabilitación para dos (2) formaciones costeras adicionales (playa Bahía Blanca y playa de Pescadores)⁶⁴.

Posteriormente, el 9 de marzo del 2023, el OEFA varió la obligación, plazo y forma de acreditar el cumplimiento del mandato de carácter particular ordenado mediante las resoluciones antes referidas, determinando la afectación de diez (10) zonas adicionales (formaciones costeras Islote S/N 7, Islote Grande, Islotes San Pedro, Islote S/N 8, Islote El Solitario e Islote Pata de Cabra, zona submareal de la formación costera Punta Mulatas, zona submareal de los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3 y Terminal Monoboya 4 y las Áreas Naturales Protegidas Zona Reservada Ancón, Reserva Nacional Sistema de Islas,

⁶¹ OEFA, Informe N° 199-2022-OEFA/DSEM, 5 de octubre del 2022

⁶² OEFA, Informe N° 199-2022-OEFA/DSEM, 5 de octubre del 2022

⁶³ Resolución N° 00206-2022-OEFA/DSEM, 30 de setiembre de 2022

⁶⁴ OEFA, Resolución N° 00234-2022-OEFA/DSEM, 9 de noviembre de 2022

Islotes y Puntas Guaneras - Islote Grupo de Pescadores)⁶⁵; con lo cual se tuvieron un total de 81 sitios/zonas afectados con la emergencia Repsol que requieren acciones de rehabilitación ambiental.

Tabla N° 8.

Estado de los sitios impactados por la emergencia Repsol luego de las acciones de verificación de las acciones de primera respuesta implementadas por Relapasaa

N° sitios impactados	Estado luego de verificación de acciones de primera respuesta	N° sitios que requieren planes de rehabilitación
97 (marzo 2022)	Afectadas	71
	No afectadas	-
10 (marzo 2023)	Afectadas	10
107 sitios impactados		81 sitios afectados

Nota: Información obtenida de OEFA, Informe N° 199-2022-OEFA25/DSEM, 5 de octubre del 2022

5.4 El papel del OEFA respecto a la emergencia REPSOL: ¿Una La Fiscalización Ambiental con Enfoque Reactivo?

5.4.1 La Oportunidad Perdida de una Fiscalización Preventiva y con enfoque de riesgo

- **Antecedentes de la emergencia Repsol: El derrame de petróleo del 4 de febrero de 2013**

El 4 de febrero de 2013 el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla (componente donde se suscitó el derrame del 15 de enero de 2022) fue escenario de un vertido de petróleo de 196 barriles de petróleo aproximadamente. En atención a estos hechos, el OEFA -en primera instancia- declaró la responsabilidad de Relapasaa por no controlar ni mitigar el impacto negativo generado en el mar y por presentar información inexacta en el Informe Final de Siniestro⁶⁶.

⁶⁵ OEFA, Resolución N° 00044-2023-OEFA/DSEM

⁶⁶ Dicha decisión fue confirmada en segunda instancia, mediante Resolución N° 063-2015-OEFA /TFA-SEE.

Sin perjuicio del resultado obtenido, es preciso anotar que en primera instancia, la DFAI dispuso el archivo de la presunta infracción referida a: “No haber realizado las inspecciones, ni haber ejecutado el mantenimiento regular en la tubería de 20 pulgadas perteneciente al manifold de la línea submarina de 34 pulgadas por la cual se efectuaba la descarga del hidrocarburo, a fin de minimizar

A partir de la revisión realizada, no se verifica que con ocasión del derrame en mención el OEFA haya ordenado medidas administrativas relacionadas al Plan de Contingencias del PAMA, pese a que como se ha señalado con anterioridad, dicho instrumento no contiene medidas para la respuesta a derrames ocurridos en mar. Recién en el año 2015 Dicapi aprueba a la empresa un plan de contingencias, pero dicho instrumento como se ha señalado no responde a un análisis de riesgo ambiental.

Asimismo, se verifica que en el periodo 2018 a julio del 2023 las supervisiones regulares efectuadas por el OEFA en la refinería La Pampilla no comprendieron al Terminal Multiboyas N° 2 y tampoco versaron sobre obligaciones contenidas en los Planes de Contingencias.

Tabla N° 9.

Acciones de supervisión regulares realizadas a la unidad fiscalizable Refinería La Pampilla en el periodo 12/02/2018 al 14/01/2022

Tipo de supervisión	Fecha de inicio de supervisión	Fecha de fin de supervisión	Áreas y Componentes evaluados
Regular	12/02/2018	16/02/2018	Actividad: Refinación, recepción, almacenamiento y despacho ⁶⁷ Unidad 63. Servicios Auxiliares o industriales; Unidad 53. Aminas II y recuperación de azufre; Unidad 26. Unidad de hidrosulfurización; Unidad de destilación primaria I; Unidad de Destilación primera II; Unidad de vacío II y Visbreaking; Unidad de Cogeneración y Aminas; Unidad de Procesos Catalíticos; Unidad de Sodas gastadas; Unidad de agua ácida; Punto Limpio; Planta de tratamiento de efluentes y agua de desastre; Planta de tratamiento biológico (Unidad 40); Patio de tanques; Almacén general

riesgos de derrames al mar”, por afectación al principio del *nem bis in idem*, debido a que la presunta infracción a la que se ha hecho referencia, ya había sido anteriormente dictaminada por la DICAPI.

⁶⁷

Reporte público de Acciones Exp. 45-2018-DSEM-CHID <https://sistemas.oefa.gob.pe/Portalpifa/IntervencionesUF.do>

Regular	19/02/2018	19/02/2018	Actividad: Recepción y despacho ⁶⁸ Garita P4; Garita P10; Punto de acopio de residuos de garita P10; Isla de despacho de asfaltos; Zona de almacén de aditivos; Área de equipo contra incendio; Contenedores de área; Área de filtros; Área de doificación de aditivos; Oxidador térmico; Isla de recepción de alcohol y biodiesel; Área de Islas de Despacho; Garita P19; Puentes de Despacho N° 1 Y N° 2
Regular	05/06/2020	05/06/2020	Declaración Anual de Residuos Sólidos y las Declaraciones Anuales de Minimización y Gestión de Residuos Sólidos No Municipales; Manifiestos de Residuos Sólidos Peligrosos generados en la Refinería correspondientes a los años 2017, 2018 y 2019; Informes Ambientales Anuales de la Refinería; Informes de monitoreo ambiental para calidad de aire; Informes de monitoreo ambiental para emisiones gaseosas en el plazo establecido en la normativa ambiental vigente; Informes de monitoreo ambiental para ruido en el plazo establecido en la normativa ambiental vigente; Informes de monitoreo ambiental de calidad de agua de mar en el plazo establecido en la normativa ambiental vigente ⁶⁹
Regular	07/09/2020	10/09/2020	Reporte Público de Supervisión N° 00036-2020-OEFA/DSEM-CHID Actividad: Refinación, recepción, almacenamiento y despacho Unidad 63. Servicios Auxiliares o industriales; Unidad 53. Aminas II y recuperación de azufre; Unidad 26. Unidad de hidrosulfuración; Unidad de destilación primaria I; Unidad de Destilación primera II; Unidad de vacío II y Visbreaking; Unidad de Cogeneración y Aminas; Unidad de Procesos Catalíticos ; Unidad de Sodas gastadas; Unidad de agua ácida; Punto Limpio; Planta de tratamiento de efluentes y agua de desastre; Planta de tratamiento biológico (Unidad 40); Patio de tanques; Almacén general Norte; Almacén general Sur
Regular	22/07/2021	23/07/2021	Actividad: Refinación de hidrocarburos ⁷⁰ Área de Poza Cobertizo; Área de Poza Sur; Bombas 31P003 y 31P006-Poza Cobertizo; Bombas 31P002 y 31P007-Poza Sur

Nota: OEFA. Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental (revisado el 5 de noviembre del 2024). *Actualizado al 30 de Setiembre del 2024.* / Carta N° 04704-2024-OEFA/RAI (27 de diciembre del 2024)

No obstante, en dicho periodo, por ejemplo, se conoció que:

⁶⁸

Reporte público de Acciones Exp. 44-2018-DSEM-CHID. <https://sistemas.oefa.gob.pe/Portalpifa/IntervencionesUF.do>

⁶⁹

Informe de supervisión N° 429-2020-OEFA/DSEM-CHID

⁷⁰

Reporte Público de Supervisión N° 00165-2021-OEFA/DSEM-CHID

- Según Apoyo y Asociados (2021, p.3) “luego de la culminación del proyecto RLP-21 en agosto 2016, [Relapasaa] incrementó su capacidad de refinación de crudo de 102,000 a 117,000 barriles por día (BPD), equivalente al 55.0% de la capacidad total del Perú”.
 - El Osinergmin, en el marco de sus acciones de supervisión en materia de seguridad de la infraestructura, advirtió incumplimientos por parte de Relapasaa en el año 2020. Según la Defensoría del Pueblo (2022, p.40) estos se debieron a que: “(...) no se realizó mantenimiento correctivo a una manguera para desplazamiento del producto y que los potenciales del sistema de protección catódica se encontraron fuera del rango de protección”.
- **Sobre el enfoque de cumplimiento adoptado por el OEFA en la supervisión de planes de contingencias**

Con relación a la supervisión ambiental de los planes de contingencia ambientales, el OEFA (2024) ha señalado que su competencia se circunscribe a la verificación del cumplimiento de lo establecido en los IGA, el cual incluye el plan de contingencias, siempre que dichos planes se encuentren incorporados al IGA⁷¹. Sumado a ello, ha señalado que esta supervisión se realiza bajo un enfoque de cumplimiento:

La supervisión de las obligaciones contenidas en el Plan de Contingencia que forma parte del Informe Técnico Sustentatorio aprobado por el Senace mediante Resolución N° 058-2016-SENACE/DCA, son supervisadas en la ejecución del Plan de Contingencia, es decir, la supervisión del Plan se realiza cuando éste es activado ante una emergencia ambiental (Defensoría del Pueblo, 2022, p.38).

El enfoque de cumplimiento implementado por el OEFA, sin considerar un enfoque de riesgo, ha conllevado a escenarios problemáticos tales como: que se supervise el cumplimiento de obligaciones que han sido incorporadas en los planes de contingencia sin que su elaboración y aprobación atienda a riesgos ambientales, como es el caso del

⁷¹ Resolución Directoral N° 02008-2024-OEFA/DFAI, 1 de octubre del 2024, Considerando 106

plan de contingencias aprobado por Dicapi, el cual tiene un carácter operacional como ha sido precisado en la normativa con posterioridad a la emergencia Repsol.

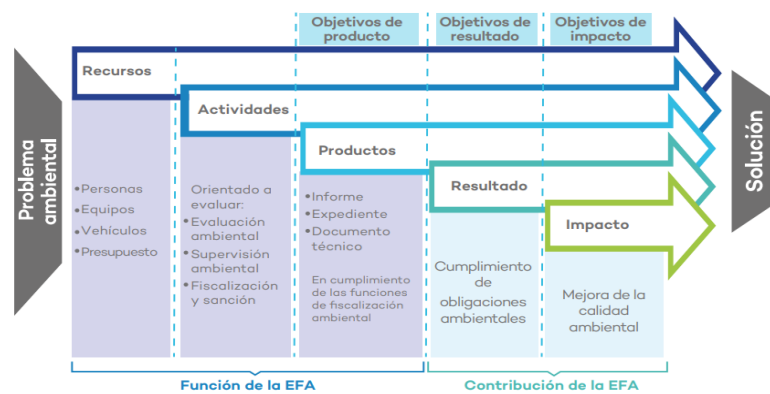
También puede darse el caso de que se supervisen planes de contingencia que no se encuentran actualizados en función a los riesgos ambientales actuales de las operaciones, desconociéndose que la finalidad de estos instrumentos es prevenir o en su defecto, atender adecuadamente emergencias ambientales, a fin de evitar escenarios de degradación ambiental.

5.4.2 Evaluación de la supervisión ambiental realizada por el OEFA frente a la emergencia Repsol

Para el cumplimiento de sus funciones, el OEFA presenta la siguiente cadena de valor de a nivel de recursos, actividades, producto, resultados e impacto:

Figura N° 10.

Cadena de Valor de la Fiscalización Ambiental



Nota: La información fue obtenida de OEFA (2025, p. 52). Guía de orientación para la gestión del Planefa. 3ra ed. , la cual a su vez se sustenta en MINAM (2020), Segunda edición de la Guía Rápida del PP 0144: Conservación y recuperación de ecosistemas.

A partir de la cadena de valor expuesta se tiene que el OEFA en ejercicio de sus competencias brinda productos, con la finalidad de lograr el cumplimiento de obligaciones ambientales (resultado) y con ello incidir en la mejora de la calidad ambiental (impacto).

A fin de evaluar la intervención del OEFA a nivel del proceso misional de supervisión ambiental respecto a la emergencia Repsol, tomando en consideración la cadena de valor expuesta, para los fines de la presente investigación se considerarán los siguientes indicadores de productos, resultados e impactos:

Tabla N° 10

Indicadores de la cadena de valor de supervisión ambiental del OEFA frente a la emergencia Repsol

Cadena de valor	Indicadores
Productos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad de medidas administrativas ordenadas que se encuentran relacionadas a acciones de primera respuesta. ▪ Oportunidad de la emisión de las medidas administrativas
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumplimiento de obligaciones ambientales
Impacto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad de sitios impactados por la emergencia ambiental que tras la implementación del Plan se verifican como no afectados.

Elaboración propia

Productos

En atención a la magnitud del derrame, en el marco de su función supervisora, desde el 16 de enero de 2022 hasta el 20 de noviembre del 2024, el OEFA, a través de la DSEM llevó a cabo ciento treinta y nueve (139) acciones de supervisión, lo cual motivó la emisión de ciento cincuenta (150) informes de supervisión respecto a las áreas afectadas⁷².

En el curso de las acciones de supervisión ambiental implementadas, desde el 17 de enero del 2022, a dos días de ocurrido el derrame del 15 de enero de 2022, hasta el 8 de abril del 2025 el OEFA dictó⁷³ 28 medidas administrativas (Anexo N° 2), de las cuales 27⁷⁴ medidas se encuentran relacionadas a las acciones de primera respuesta y son materia de análisis para los fines de la presente investigación.

⁷² OEFA. Informe N° 00264-2024-OEFA/DSEM, 20 de noviembre del 2024

⁷³ Carta N° 01419-2025-OEFA/RAI, 9 de abril del 2025

⁷⁴ Se excluye la medida administrativa que ordena a RELAPASAA presentar planes de rehabilitación para los sitios afectados por la emergencia Repsol.

A saber, de las 27 medidas en mención: (i) 22 fueron medidas preventivas que tenían por finalidad prevenir daños ambientales, (ii) 2 mandatos de carácter particular orientados a garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental y (iii) 3 requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental en atención a impactos ambientales no previstos⁷⁵.

En relación a la oportunidad de las medidas ordenadas relacionadas a acciones de primera respuesta, se advierte que, la media de días hábiles entre la fecha de detección del hallazgo y la fecha de imposición de la medida es de 84 días hábiles, siendo que en 16 casos (59%) nos encontramos por debajo de la media, mientras que en 11 casos por encima de ella (61%).

Tabla N° 11.

Número de días hábiles entre la detección del hallazgo y la imposición de la medida administrativa relacionada a las acciones de primera respuesta frente a la emergencia Repsol

N°	Fecha de detección de inicio	Nª Resolución	Fecha de resolución	Nº de días hábiles transcurridos entre la detección y la imposición de la medida administrativa	Descripción de la medida
1	10/25/2022	0067-2023-OEFA/DSEM	04/14/2023	119	Inspeccionar las treinta y cinco (35) islas e islotes, tres (3) áreas naturales protegidas, zona submareal (marina) de la formación costera punta mulatas y zona submareal (marina) de los terminales Multiboyas n° 1, 2 y 3 y terminal monoboya 4,.
2	10/25/2022	0067-2023-OEFA/DSEM	04/14/2023	119	Reportar en el plazo máximo de 12 horas la presencia organoléptica de hidrocarburos en el agua de mar, en sedimento (arena de playa, lecho marino) y/u orilla rocosa (roca).

⁷⁵

Artículo 30 del “Reglamento de Supervisión”, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD: La Autoridad de Supervisión dicta requerimientos para actualizar, modificar o realizar otras acciones acerca del instrumento de gestión ambiental, en los siguientes supuestos: (i) Cuando se determine que los impactos ambientales negativos generados por el desarrollo de la actividad del administrado difieren de manera significativa a los declarados en el instrumento de gestión ambiental, así como la normativa vigente en la materia; u, (ii) Otros supuestos establecidos en la normativa que rige el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

3	10/25/2022	0067-2023-OEFA/DSEM	04/14/2023	119	Garantizar la continuidad en la ejecución de las acciones de primera respuesta.
4	10/25/2022	0067-2023-OEFA/DSEM	04/14/2023	119	Realizar la gestión integral de la totalidad de los residuos sólidos, tanto peligrosos como no peligrosos
5	08/14/2022	0028-2023-OEFA/DSEM	02/09/2023	264	Inspeccionar las noventa y siete (97) formaciones costeras.
6	08/14/2022	0028-2023-OEFA/DSEM	02/09/2023	264	Reportar en el plazo máximo de 12 horas la presencia organoléptica de hidrocarburos en el agua de mar, en sedimento (arena de playa, lecho marino) y/u orilla rocosa (roca).
7	08/14/2022	0028-2023-OEFA/DSEM	02/09/2023	264	Garantizar la continuidad en la ejecución de las acciones de primera respuesta.
8	08/14/2022	0028-2023-OEFA/DSEM	02/09/2023	264	Realizar la gestión integral de la totalidad de los residuos sólidos, tanto peligrosos como no peligrosos
9	02/14/2022	0009-2023-OEFA/DSEM	01/19/2023	234	Actualizar y/o modificar los instrumentos de gestión ambiental para sus operaciones en mar
10	02/14/2022	0009-2023-OEFA/DSEM	01/19/2023	234	Presentar ante el MINEM, un (1) plan de relaciones comunitarias.
11	01/24/2022	0206-2022-OEFA/DSEM	09/30/2022	173	Implementar un programa de cumplimiento de la normativa ambiental.
12	04/01/2022	Acta 0008-2022-OEFA/DSEM-CHID	04/01/2022	0	Cese de las acciones de mezcla de arena impregnada con petróleo crudo con arena limpia
13	01/27/2022	0048-2022-OEFA/DSEM	03/15/2022	34	Realizar la segregación, almacenamiento, tratamiento, valorización, transporte y disposición final, de la totalidad de los residuos sólidos y líquidos.
14	01/25/2022	0013-2022-OEFA/DSEM	01/31/2022	5	Actualizar o modificar el plan de contingencia de la Refinería la Pampilla
15	01/25/2022	0013-2022-OEFA/DSEM	01/31/2022	5	Paralizar las actividades operativas de carga o descarga de hidrocarburos u otros productos en los terminales multiboyas n° 1, 2 y 3, así como en el terminal monoboya t-4,
16	01/18/2022	0012-2022-OEFA/DSEM	01/27/2022	8	Asegurar el área, realizar la contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar afectada.
17	01/18/2022	0012-2022-OEFA/DSEM	01/27/2022	8	Ejecutar los muestreos de comprobación (agua y sedimento) con posterioridad a las actividades de contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar afectada,

18	01/18/2022	0012-2022-OEFA/DSEM	01/27/2022	8	Realizar el almacenamiento, transporte y disposición final de los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos.
19	01/18/2022	0007-2022-OEFA/DSEM	01/20/2022	2	Realizar el patrullaje, rescate, limpieza y custodia temporal, liderado por personal capacitado o especializado en la materia, de la fauna afectada en las áreas naturales protegidas, ecosistemas frágiles y otras áreas afectadas .
20	01/18/2022	0007-2022-OEFA/DSEM	01/20/2022	2	Ejecutar acciones de recuperación y/o rehabilitación y liberación ³⁰ de la fauna rescatada y custodiada de las áreas naturales protegidas, ecosistemas frágiles y otras áreas afectadas por el desplazamiento del hidrocarburo derramado.
21	01/18/2022	0007-2022-OEFA/DSEM	01/20/2022	2	Asegurar el área, realizar la contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar.
22	01/18/2022	0007-2022-OEFA/DSEM	01/20/2022	2	Ejecutar los muestreos de comprobación (agua, suelo y sedimento):
23	01/18/2022	0007-2022-OEFA/DSEM	01/20/2022	2	Realizar el monitoreo hidrobiológico,.
24	01/16/2022	Acta 0001-2022-OEFA/DSEM-CHID	01/17/2022	1	Identificación de las zonas afectadas por el desplazamiento del hidrocarburo derramado
25	01/16/2022	Acta 0001-2022-OEFA/DSEM-CHID	01/17/2022	1	Realizar las acciones de limpieza del área de suelo afectada
26	01/16/2022	Acta 0001-2022-OEFA/DSEM-CHID	01/17/2022	1	Asegurar el área,
27	01/16/2022	Acta 0001-2022-OEFA/DSEM-CHID	01/17/2022	1	Realizar la segregación, almacenamiento, transporte y disposición final de los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos
Media		84 días hábiles			

Fuente: Datos abiertos del OEFA. En: <https://datosabiertos.oefa.gob.pe/dataviews/262688/medidas-administrativas-de-las-direcciones-de-supervision-2016-2025/>

Es preciso anotar, además, que en 15 (56%) de los 27 casos, las medidas ordenadas no superaron los 8 días entre la detección del hallazgo y la imposición de la medida administrativa.

Resultados

Respecto de los resultados de las medidas administrativas ordenadas por el OEFA a Relapasaas relacionadas a las acciones de primera respuesta, se tiene que, de las 27 medidas administradas ordenadas, a enero del 2025, 14 (54%) fueron verificadas y 13 (48%) se encontraban pendientes de verificación.

Tabla N° 12.

Estado de verificación de las medidas administrativas impuestas por el OEFA a Relapasaas relacionadas a las acciones de primera respuesta

Estado de verificación	N° de medidas	%
Verificadas	14	52
Por verificar	13	48

Nota: OEFA, Carta N° 00003-2025-OEFA/RAI, 2 de enero del 2025

El listado de las medidas administrativas verificadas y su estado de cumplimiento al 2 de enero del 2025 se precisa a continuación:

Tabla N° 13.

Relación de medidas administrativas ordenadas y verificadas por el OEFA vinculadas a las acciones de primera respuesta frente a la emergencia Repsol, según estado de cumplimiento

N°		Medida administrativa ordenada	Estado situacional sobre cumplimiento de medida administrativa
1	MP	Identificar las zonas afectadas por el desplazamiento del hidrocarburo derramado	Cumplida
2	MP	Realizar las acciones de limpieza del área de suelo afectada por el derrame de petróleo crudo en la zona de playa Cavero y otras áreas que pudieran verse afectadas.	Incumplida
3	MP	Asegurar el área, realizar la contención y recuperación del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar de Ventanilla y en otras áreas en las cuales exista la presencia de hidrocarburo.	Incumplida
5	MP	Realizar el patrullaje, rescate, limpieza y custodia temporal, liderado por personal capacitado en la materia, de la fauna de las áreas afectadas por el hidrocarburo derramado, en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR, entre otros.	Incumplida (enero 2022 a junio de 2024)

6	MP	Ejecutar acciones de recuperación y/o rehabilitación y liberación de la fauna rescatada y custodiada de las Áreas Naturales Protegidas, ecosistemas frágiles y otras áreas afectadas por el desplazamiento del hidrocarburo derramado en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR.	Cumplida (21 de enero al 30 de diciembre 2023)
7	MP	Asegurar el área, realizar la contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar y del hidrocarburo impregnado en zona rocosa, en zona de bahía de las Áreas Naturales Protegidas, ecosistemas frágiles, y en otras áreas marinas (lecho marino, sedimentos, zona intermareal-orilla de mar, entre otros), en las cuales exista la presencia de hidrocarburo, así como ejecutar la remediación de los componentes ambientales afectados, en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR.	Incumplida (Área: 13 FC y -1 ANP)
9	MCP	Realizar el monitoreo hidrobiológico, monitoreo de aves y mamíferos marinos y monitoreo de los ecosistemas frágiles y diversidad biológica de las Áreas Naturales Protegidas y otras áreas afectadas por el desplazamiento del hidrocarburo derramado, a fin de determinar el grado de afectación biológica, en coordinación con el SERNANP, IMARPE, PRODUCE y SERFOR.	Incumplida
10	MP	Aseguramiento del área, contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar afectada, correspondiente a la zona del mar de Ventanilla, donde se produjo la emergencia ambiental (el 24 de enero de 2022), producto del derrame de petróleo crudo proveniente de la línea de descarga del Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla.	Incumplida
11	MP	Ejecución de los muestreos de comprobación (agua y sedimento) con posterioridad a las actividades de contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar afectada, correspondiente a la zona del Mar de Ventanilla, donde se produjo la emergencia ambiental (del 24 de enero de 2022).	Incumplida
14	MP	Paralizar las actividades operativas de carga o descarga de hidrocarburos u otros productos en los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3, así como en el Terminal Monoboya T-4, existentes en Refinería La Pampilla.	Cumplida
16	MP	Cese de mezcla de arena impregnada de petróleo crudo con arena limpia en la playa San Gaspar.	Incumplida
17	MCP	Implementar un programa de cumplimiento de la normativa ambiental.	Cumplida (PCNA aprobado)
18	RIGA	Actualizar y/o modificar los Instrumentos de Gestión Ambiental de la Refinería La Pampilla para sus operaciones en mar, aprobados por la autoridad ambiental competente, respecto de las Áreas de Influencia Directa e Indirecta para las operaciones en mar de los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3, así como del Terminal Monoboya T4.	Cumplida
19	RIGA	Presentar ante el Ministerio de Energía y Minas un Plan de Relaciones Comunitarias como parte de los Instrumentos de Gestión Ambiental de la Refinería La Pampilla para sus operaciones en mar.	Cumplida

A partir del cuadro anterior, se tiene que, de las medidas verificadas, 6 (43%) fueron cumplidas, mientras que 8 fueron incumplidas (57%), tal y como se muestra a continuación:

Tabla N° 14.

Estado de cumplimiento de las medidas administrativas impuestas por el OEFA a Relapasaa relacionadas a las acciones de primera respuesta

Estado de cumplimiento	N° de medidas	%
Cumplidas	6	43

Incumplidas	8	57
-	14	100%

Elaboración propia

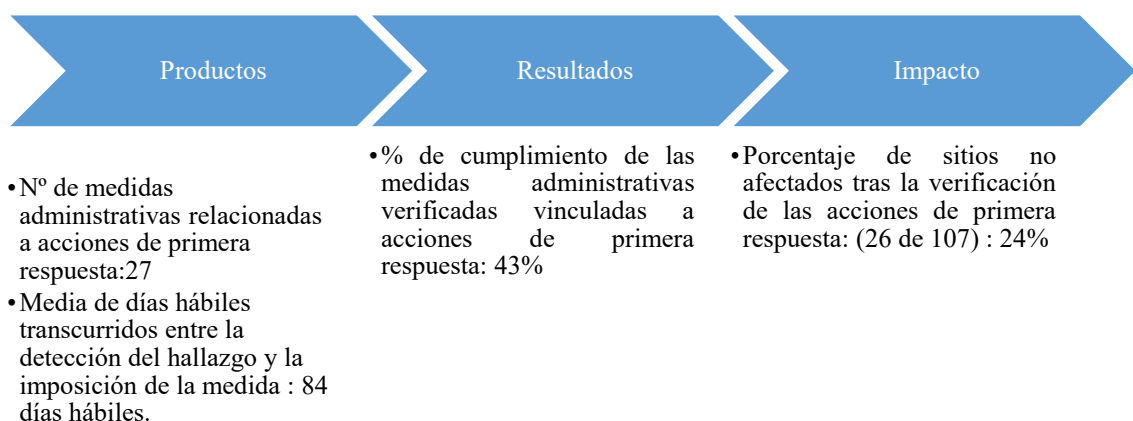
A partir de lo anterior, se verifica un porcentaje mayoritario de incumplimiento por parte de Relapasaa respecto de las medidas administrativas verificadas por el OEFA con un 57%. Asimismo, es preciso señalar que, de las medidas administrativas incumplidas, siete (7) eran medidas preventivas y una (1) mandato de carácter particular, por lo que tenían por finalidad prevenir daños ambientales y asegurar la eficacia de la fiscalización ambiental, respectivamente.

Impacto

Dada la ineffectividad del plan de contingencia de la empresa Repsol, así como del porcentaje mayoritario de incumplimiento de las medidas preventivas ordenadas por el OEFA, se tiene que, tras la verificación de las acciones de primera respuesta a cargo del OEFA, se identificó un alto porcentaje 76% (81 de 107) de sitios afectados por contaminación por hidrocarburos, y solo un 24% (26 de 107) de sitios identificados como no afectados.

Figura N° 11.

Cadena de valor de la supervisión ambiental implementada por el OEFA frente a la emergencia Repsol



Nota: La figura es de elaboración propia en base a la información obtenida del OEFA.

En virtud de lo expuesto, se concluye que, si bien el OEFA actuó de manera inmediata a la ocurrencia de la emergencia Repsol y muestra un actuar permanente en el tiempo, se advierten oportunidades de mejora en la oportunidad del dictado de medidas administrativas. Asimismo, se pone en evidencia que, si bien la intervención del OEFA contribuyó al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables y a minimizar los impactos de la emergencia, no aseguró un adecuado cumplimiento de las obligaciones ambientales referidas a limpieza, contención y aseguramiento oportunos, entre otros, y por tanto, no pudo evitar un escenario de degradación ambiental.

Frente a ello, es preciso notar que, uno de los factores de éxito de la gestión de crisis depende de la adecuada planificación del administrado respecto de las medidas a adoptar en estos escenarios, lo cual nos conduce a la necesidad de garantizar la idoneidad de los planes de contingencia en función del riesgo ambiental actual de las operaciones de hidrocarburos.

En dicho camino, desde el Sinefa, una supervisión ex post de los Planes de Contingencia por parte del OEFA, aún cuando incluya el dictado inmediato de medidas preventivas como se ha evidenciado en el contexto de la emergencia Repsol, tiene baja probabilidad de garantizar de manera efectiva la degradación ambiental cuando los Planes de Contingencia y la capacidad de respuesta de la empresa no es idónea en función de los riesgos ambientales actuales de la actividad.

CAPÍTULO VI: LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL PREVENTIVA Y CON ENFOQUE DE RIESGOS COMO UN MEDIO PARA LA EFECTIVIDAD DE LOS PLANES DE CONTINGENCIA

6.1 Análisis de problema público

6.1.1 Árbol de problemas

A partir de lo señalado en los capítulos IV y V del documento, el problema público central identificado versa sobre planes de contingencia con limitada respuesta frente a emergencias ambientales, el cual tiene como causa principal que los instrumentos de gestión ambiental no contienen planes de contingencia elaborados a partir del análisis de riesgo ambiental, lo cual es consecuencia de que:

- El marco institucional prevé la exigibilidad de planes de contingencia como los planes de contingencia parte de la estrategia de manejo ambientales, planes de respuesta a emergencias (anteriormente también llamados planes de contingencia) y planes de contingencia operacionales, sin que se aprecien diferencias claras en su contenido, siendo que, se encuentra pendiente de que el MINEM apruebe los lineamientos para los planes de contingencia en materia ambiental que serán considerados en el proceso de actualización de los planes de contingencia incorporados a los instrumentos de gestión ambiental, en aplicación de la primera disposición complementaria transitoria del DS N° 005-2021-EM. Ello conlleva a su vez, a que existan varias entidades competentes para la supervisión de los planes de contingencia identificados, pero con débil claridad sobre sus alcances respecto a las obligaciones a supervisar, entre las cuales se encuentran el OEFA, la Dicapi y el Osinergmin.
- Existe una débil fiscalización ambiental de los planes de contingencia dado que esta se realiza desde un enfoque de cumplimiento y de manera ex post a la ocurrencia de emergencias ambientales, es decir se centra en identificar y supervisar las obligaciones que el administrado debe cumplir una vez iniciada la emergencia. Dicha intervención, ante contextos de emergencias de gran envergadura, donde se aprecie que las obligaciones ambientales asumidas en su plan de contingencia son insuficientes, resulta tardía pese al dictado de medidas preventivas, dado que el administrado debe implementar una respuesta no

planificada en un contexto de crisis. No se aprecian mecanismos para una fiscalización integrada entre las entidades de fiscalización administrativa respecto de los diversos planes de contingencia, pese a que de manera normativa existen débiles diferencias respecto de los contenidos de dichos instrumentos y en atención a lo material, pese a ser distintos instrumentos tienen un carácter complementario y sinérgico.

- Desde la posición del administrado, existen limitados incentivos para cumplir con garantizar medidas de contingencias adecuadas para emergencias de gran envergadura, es decir el costo de prevenir podría ser eventualmente más alto que el costo de incumplir. En efecto, pese a la magnitud de la emergencia Repsol y a la ineffectividad del Plan de Contingencia de la empresa evidenciado a octubre del 2022, existen por ejemplo, limitaciones para la aprobación de los planes de rehabilitación que permitan continuar con una atención efectiva del derrame, entre otros factores, por la dificultad y costo para el Estado de probar la contaminación existente en el mediano y largo plazo debido al carácter dinámico del ecosistema marino, así como para determinar la metodología idónea que se requiere para las acciones de rehabilitación; muestra de esto último es que el administrado en los planes de rehabilitación que ha presentado al MINEM ha propuesto como medida de rehabilitación ambiental un proceso de atenuación natural acompañado de un monitoreo sistemático y estructurado.⁷⁶

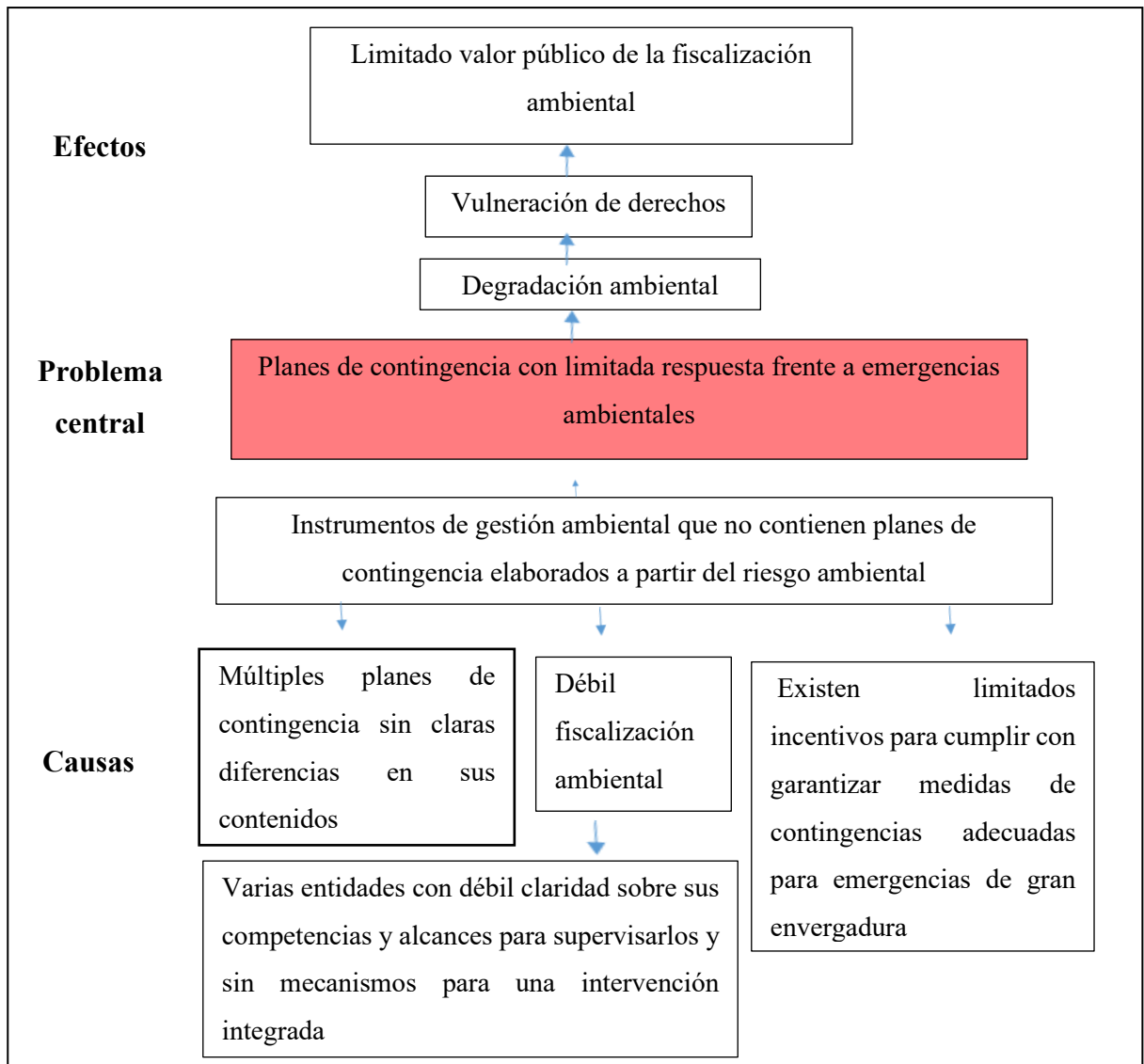
El problema público identificado genera como consecuencia degradación ambiental. Como se ha evidenciado en la investigación, tras la ineffectividad del plan de contingencia y de un porcentaje mayoritario de las medidas administrativas relacionadas a las acciones de primera respuesta ordenadas por el OEFA, esta entidad ordenó a la empresa presentar planes de rehabilitación, los cuales tienen por finalidad recuperar uno o varios elementos o funciones alteradas del ecosistema después de su exposición a los impactos ambientales negativos que no pudieron ser evitados o prevenidos, ni reducidos, mitigados o

⁷⁶ MINEM. Informe de Evaluación N° 650 -2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 639 -2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 651-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 654-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 657-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 660-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 667-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 668-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 671 -2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 672-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 673-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 674-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 675-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 676-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 677-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 678-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 679-2024-MINEM-DGAAH/DEAH, Informe de Evaluación N° 684-2024-MINEM-DGAAH/DEAH.

corregidos⁷⁷. La degradación ambiental, a su vez, genera afectación de derechos fundamentales como el de gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida, vinculado al derecho a la salud; asimismo, muchas personas que tenían el ecosistema marino como fuente de trabajo, vieron afectado su derecho al trabajo. Desde la posición del Estado, una intervención tardía y que no cumple la finalidad de garantizar los derechos de las personas tiene un limitado valor público y pierde legitimidad social.

El problema, sus causas y consecuencias, se muestran de manera gráfica en la siguiente figura:

Figura N° 12. Árbol de problemas



⁷⁷ Reglamento de Protección Ambiental para Actividades de Hidrocarburos, artículo 4°

6. 1.2 Árbol de objetivos

A partir del problema identificado, sus causas y efectos, se plantea como objetivo que los planes de contingencia de las actividades de hidrocarburos garanticen adecuada respuesta frente a emergencias ambientales, para tal efecto, se requiere contribuir a que los planes de contingencia parte de la estrategia de manejo ambiental de los instrumentos de gestión ambiental sean elaborados a partir del análisis de riesgo ambiental. Para tal efecto, se requiere de los siguientes medios:

- Diferencias claras entre los contenidos de los diversos planes de contingencia existentes en el marco normativo, tales como los planes de contingencia parte de la estrategia de manejo ambiental de los IGA, los planes de contingencia operacionales y los PRE. Para ello, se requiere que el MINEM apruebe los lineamientos para los planes de contingencia en materia ambiental que serán considerados en el proceso de actualización de los planes de contingencia incorporados a los IGA⁷⁸.
- Se requiere que el OEFA implemente una fiscalización ambiental de planes de contingencia de los instrumentos de gestión ambiental en el subsector hidrocarburos con enfoque de riesgos y de carácter preventivo. Dicha intervención, debe darse ex ante a la ocurrencia de emergencias ambientales. Asimismo, dada la variedad de entidades competentes para la supervisión de los planes de contingencia identificados y la vinculación e interdependencia del contenido de estos instrumentos, teniendo como base la cooperación entre instituciones se requiere contar con un marco normativo y operacional que permita una fiscalización administrativa integrada entre dichas entidades (OEFA, Osinergmin y la Dicapi (cuando corresponda).
- Se requieren fortalecer los incentivos para que los administrados cumplan con garantizar medidas de contingencia adecuadas frente a escenarios de emergencias de gran envergadura, lo cual requiere estudios de carácter económico que permitan identificar los costos y beneficios del cumplimiento regulatorio.

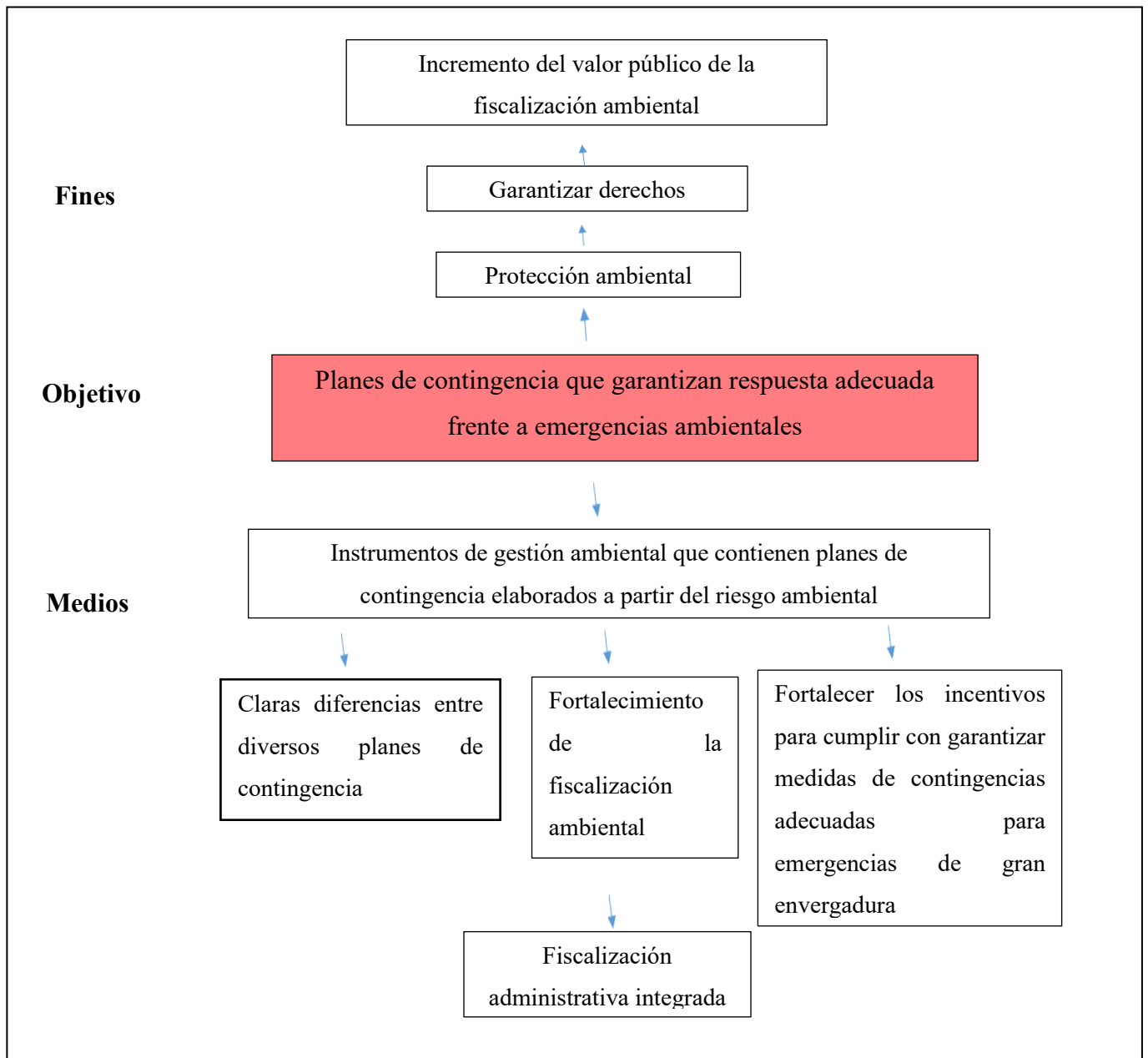
A partir del logro del objetivo se contribuye a la protección del ambiente, lo cual está vinculado con el Objetivo Prioritario 1: *Mejorar la conservación de las especies y de la*

⁷⁸ En aplicación de la primera disposición complementaria transitoria del DS N° 005-2021-EM

diversidad genética, y el Objetivo Prioritario 3: *Reducir la contaminación del aire, agua y suelo*, de la Política Nacional del Ambiente al 2030. Ello contribuye a garantizar los derechos fundamentales a gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida, vinculado al derecho a la salud; el derecho al trabajo cuando corresponda, entre otros, lo cual, impacta positivamente en el valor público generado y la legitimidad social.

Figura N° 13.

Árbol de objetivos



Ahora bien, en atención al propósito de la presente investigación, únicamente se aborda la alternativa de fortalecimiento de la fiscalización ambiental respecto a los planes de contingencia de las actividades de hidrocarburos, a fin de contribuir a que se garantice una adecuada respuesta frente a emergencias ambientales. Dicha fiscalización está orientada a que el plan de contingencias responda a una evaluación de riesgos ambientales y que, además sea actualizado conforme dichos riesgos varíen, lo cual debe ser supervisado ex ante a la ocurrencia de una emergencia, a fin de incrementar la generación de valor público.

6.2 Los beneficios de la fiscalización ambiental ex ante respecto de los planes de contingencia

Sobre el particular, la fiscalización ambiental al tener un enfoque preventivo, no únicamente está destinada a verificar incumplimientos, sino debe intervenir oportunamente para identificar riesgos e impactos ambientales que no se encontraran previstos en los IGA o instrumentos complementarios a estos, o se encontraran subdimensionados en atención a la fase de operaciones de la actividad. Dicho enfoque tiene mayor relevancia aún, en aquellos casos donde las actividades de hidrocarburos o alguno de sus componentes cuenten únicamente con IGA complementarios al SEIA como el PAMA, en atención a la naturaleza correctiva de estos últimos.

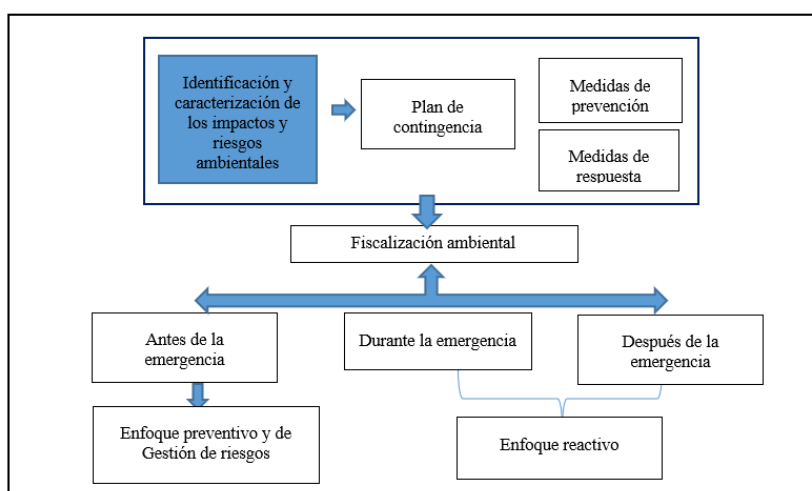
En el caso específico de los Planes de Contingencia, un enfoque preventivo de la fiscalización ambiental necesariamente implica una labor de monitoreo del riesgo y de los impactos ambientales de las actividades de hidrocarburos en operaciones y, de acuerdo con ello, estimar si el instrumento de gestión ambiental contiene un plan de contingencia que sea idóneo desde el enfoque de riesgo ambiental para la respuesta a emergencias y, de ser el caso, disponer las medidas administrativas que correspondan. A modo de ejemplo, puede darse el caso que, ante el incremento del flujo de operaciones, deba tener que actualizarse el ámbito de influencia directo e indirecto de la actividad y fortalecer las medidas de respuesta frente a escenarios de emergencias ambientales.

El marco legal que habilita al OEFA a tal labor, se encuentra contenido en el artículo 78 del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, según el cual:

Si como resultado de las acciones de supervisión y fiscalización de las obligaciones establecidos en el estudio ambiental aprobado, se determinase que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa a los declarados en la documentación que propició la Certificación Ambiental, la autoridad en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, que ejercen funciones en el ámbito del SEIA requerirá al titular, la adopción de las medidas correctivas o de manejo ambiental que resulten necesarias para mitigar y controlar sus efectos, sin perjuicio de requerir la actualización del estudio ambiental, ante la autoridad competente, en el plazo y condiciones que indique de acuerdo a la legislación vigente. Esta condición no exceptúa la eventual paralización de operaciones o la aplicación de otras sanciones que pudieran corresponder.

Figura N° 14.

Fiscalización ambiental de los planes de contingencia como instrumento parte de la EMA de los estudios ambientales



Nota: Elaboración propia

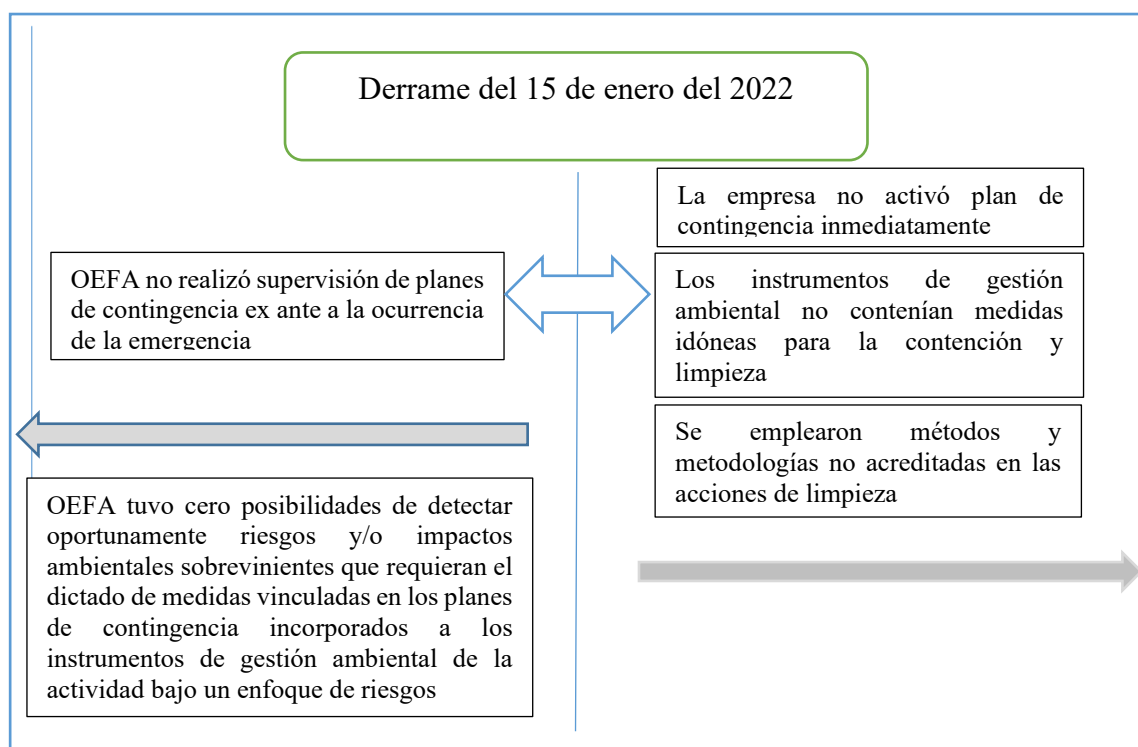
Es importante anotar que, el ejercicio de la función de supervisión ambiental podrá tener una menor o mayor probabilidad de contribuir a la prevención de impactos ambientales ante escenarios de emergencias ambientales según el momento en el que se de la intervención (ex ante, durante o después de la emergencia ambiental).

Al respecto, una supervisión ambiental ex ante de los Planes de Contingencia tiene posibilidad de analizar los riesgos e impactos ambientales actuales de la actividad, y de

ser el caso, disponer los requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental que correspondan. Lo contrario, es decir, un enfoque de supervisión ex post de los Planes de Contingencia elimina la posibilidad de advertir de manera oportuna las deficiencias de estos en función de los riesgos e impactos ambientales actuales de las operaciones, tal y como se evidenció en la emergencia Repsol, y se muestra en la siguiente figura:

Figura N° 15.

Situación de la unidad fiscalizable Refinería La Pampilla ex ante al derrame del 15 de enero del 2022 de la supervisión ambiental de planes de contingencia a cargo de OEFA

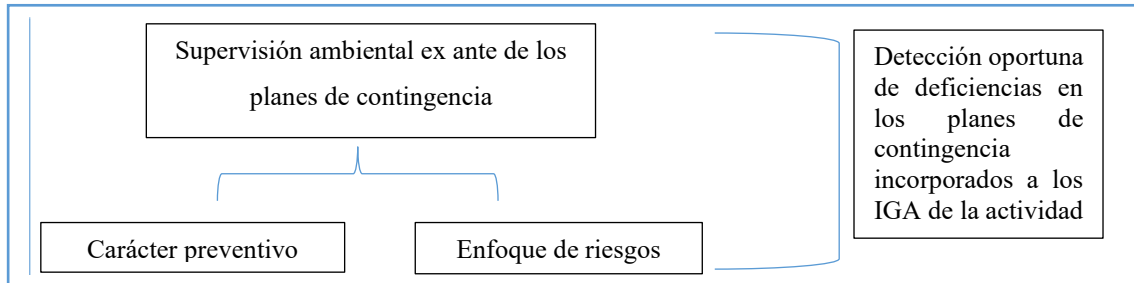


Nota: Elaboración propia

En función a lo expuesto, y dada la relevancia de la atención idónea de emergencias ambientales, se requiere que a nivel del Sinefa, el OEFA efectúe labores de supervisión ex ante de los PC incorporados a los IGA, prioritariamente en el sector hidrocarburos, basado en un enfoque de riesgo.

Figura N° 16.

Escenario deseable de la supervisión ambiental de planes de contingencia a cargo de OEFA



Nota: Elaboración propia

6.3 Condiciones internas para la implementación de supervisiones preventivas y con enfoque de riesgo (Fortalezas y debilidades)

De acuerdo con su Política Institucional, el OEFA es “el organismo que promueve el cumplimiento de las obligaciones ambientales, en el marco de una cultura ética y de protección de nuestros activos de información, a fin de contribuir con el desarrollo sostenible del país y el bienestar social” (OEFA, 2024, p.21). Para ello, está comprometido, entre otros aspectos, con: Desarrollar acciones de fiscalización eficientes, predecibles y orientadas a resultados, considerando el enfoque preventivo, de priorización de riesgos y responsivo.

Asimismo, de conformidad con el Manual del Sistema de Gestión Integrado del OEFA, aprobado mediante Resolución de Gerencia General N° 044-2019-OEFA/GEG (2019) y sus modificatorias (OEFA, 2024), el OEFA tiene como misión institucional:

Contribuir a la generación de un ambiente saludable y equilibrado para alcanzar un desarrollo sostenible, teniendo como centro de atención al ciudadano; implementando estrategias efectivas orientadas al cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los agentes económicos, desde un enfoque territorial y preventivo basado en riesgos (p.16)

Acorde con ello, el OEFA ha aprobado un nuevo Reglamento de Supervisión⁷⁹, el cual tiene por objeto establecer disposiciones y criterios que regulen el ejercicio de la función

⁷⁹

OEFA. Resolución del Consejo Directivo N.º 00019-2025-OEFA/CD (25 de julio de 2025)

de supervisión en el marco del Sinefa, y de otras normas que atribuyen dicha función al OEFA. De acuerdo con el Reglamento, entre los principios que sustentan la función de supervisión se encuentran: La integración de la información, orientación a riesgos, preventivo correctivo y supervisión basada en evidencia y coordinación interinstitucional, entre otros. Asimismo, establece que la Autoridad de Supervisión puede dictar las siguientes medidas administrativas: i) Mandatos de Carácter Particular ii) Medida Preventiva; iii) Requerimientos sobre Instrumentos de Gestión Ambiental y iv) otros mandatos en el marco de la Ley del Sinefa.

En virtud de lo expuesto, se tiene que el enfoque de riesgos ha sido incorporado en instrumentos normativos y estratégicos de la más alta jerarquía a nivel del OEFA, tales como la Política Institucional, el Manual del Sistema de Gestión Integrado del OEFA y el Reglamento de Supervisión, lo cual constituye una fortaleza en el camino de lograr su adecuada implementación.

6.3.1. Estado de la incorporación del enfoque de riesgos a nivel de procesos

En el año 2023, el OEFA, incorporó⁸⁰ el Procedimiento PM0118 “Formulación, aprobación y publicación del PLANEFA” en el Manual de Procedimientos “Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental”⁸¹. Este procedimiento incorpora la actividad de procesamiento de la información para la estimación del riesgo Ambiental, a partir de la aplicación de la “Metodología para la priorización de las acciones de fiscalización ambiental, según análisis de riesgo Ambiental”.

Asimismo, el OEFA cuenta con el “Manual de Procedimiento de Supervisión Ambiental”⁸². En dicho marco, en el caso de las supervisiones especiales, que se derivan de las denuncias ambientales, estas son priorizadas en función del Anexo N° 03: “Criterios para la programación de supervisiones especiales”. Este señala que la programación para las supervisiones ambientales especiales considera: (i) factores de riesgo; (ii) criterios; (iii) puntaje. En función del puntaje obtenido, se define la prioridad, y oportunidad de las supervisiones especiales (Anexos N° 5 y 6). Por otro lado, la

⁸⁰ A través de la Resolución de Gerencia General N° 00034-2023-OEFA/GEG (10 de abril de 2023), dispuso

⁸¹ Aprobado por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00020-2021-OEFA/PCD, modificado por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00002-2022-OEFA/PCD

⁸² Aprobado mediante RGG N° 033-2023-OEFA/GEG (10 de abril de 2023) y modificado mediante la RGG N° 080-2023-OEFA/GEG (28 de setiembre de 2023)

planificación de las supervisiones regulares se realiza en base a la “Metodología para la priorización de las acciones de fiscalización ambiental”.

Uno de los retos que se advierte en este estadio es lograr una articulación entre la metodología usada para la planificación de las supervisiones especiales y las regulares o una metodología única para la supervisión de las supervisiones regulares y especiales, a fin de lograr un porcentaje de intervenciones regulares por sobre las intervenciones dadas en atención a denuncias.

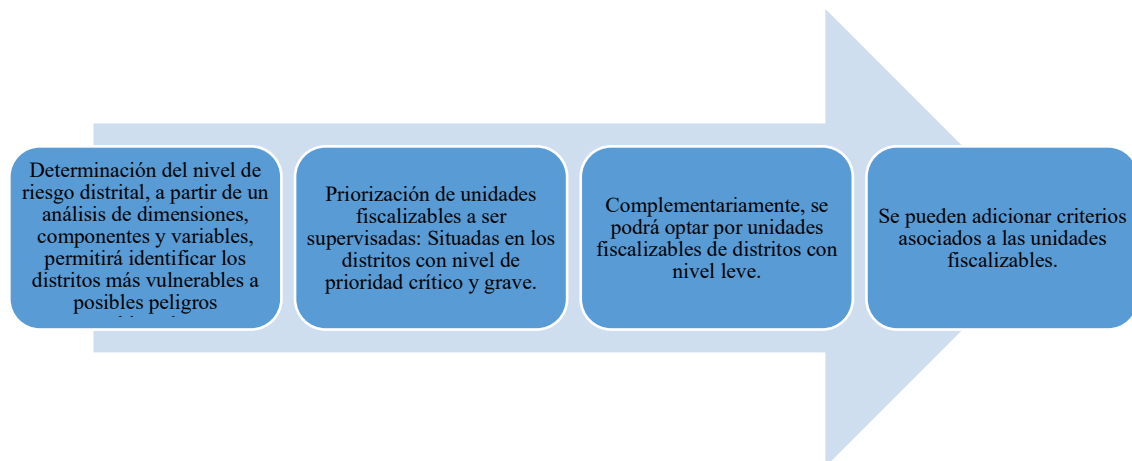
6.3.2. Estado de la incorporación del enfoque de riesgos a nivel de las metodologías empleadas

- **Criterios para la priorización de las acciones de fiscalización ambiental en el PLANEFA**

El Análisis de información para la priorización de las acciones de Fiscalización Ambiental se sustenta en la “Metodología para la priorización de las acciones de fiscalización Ambiental”⁸³, la cual establece los pasos para la priorización de las unidades fiscalizables a supervisar durante el año fiscal.

Figura N° 17.

Pasos a seguir para la priorización de unidades fiscalizables a ser supervisadas en el año fiscal



Notas: Anexo 1 de la RGG N° 00034-2023-OEFA/GEG (2023)

⁸³ Contemplada en el Anexo 1 de la RGG N° 00034-2023-OEFA/GEG (2023)

A partir del gráfico anterior se tiene que, la priorización de las acciones de supervisión ambiental contempla dos etapas: Una obligatoria, recaída en la priorización de unidades fiscalizables por distrito a partir del riesgo distrital y; una opcional: priorización de unidades fiscalizables (UF) según criterios específicos para cada subsector.

Respecto a la priorización de distritos a intervenir, se verifica que esta se rige por el riesgo distrital, sin embargo, este riesgo no se encuentra necesariamente ligado a los impactos de las unidades fiscalizables de los administrados por sector situadas en el distrito. Es decir, la metodología de la priorización del riesgo distrital busca evitar impactos en general que podrían agravar la situación de un distrito, sin tomar en cuenta los impactos específicos que causa una determinada unidad fiscalizable, lo cual constituye una debilidad para la incorporación del enfoque de riesgo en la planificación de las supervisiones ambientales.

En efecto, de acuerdo a lo señalado por funcionarios del OEFA participantes en el grupo de enfoque, la metodología del riesgo distrital atiende a la lógica del presupuesto por resultados, procurando vincular las supervisiones realizadas con los indicadores ambientales por territorio definidos por el MINAM, no obstante, se requiere afinar dicha metodología a fin de esta tome en cuenta los impactos ambientales causados por las empresas bajo el ámbito de supervisión del OEFA.

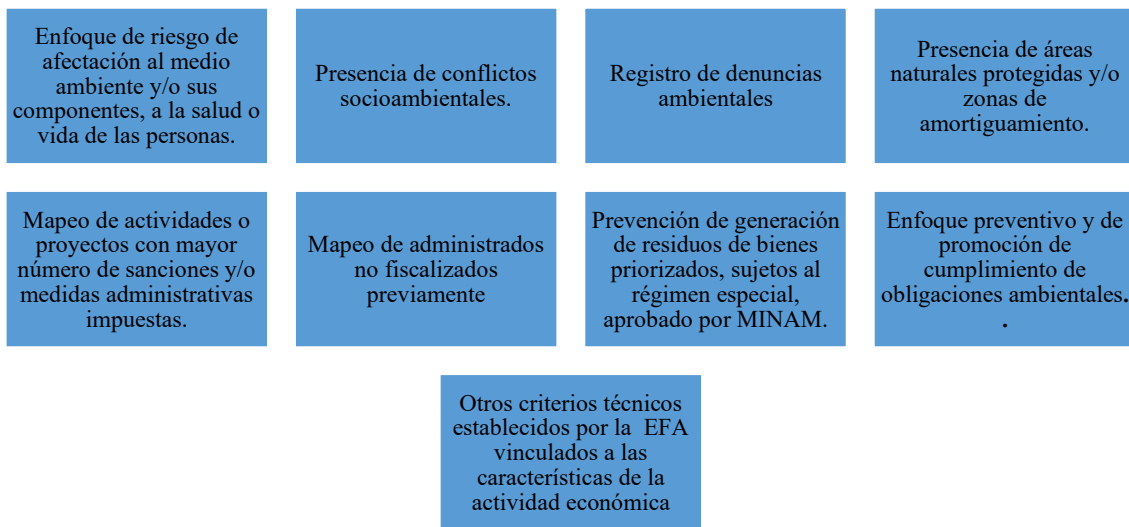
Luego de determinar el distrito de intervención en función al riesgo distrital, la priorización de las unidades fiscalizables, se rige de acuerdo con el artículo 8 del “Reglamento para la Gestión del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental – Planefa”⁸⁴ el cual señala que, para priorizar las acciones de fiscalización ambiental en el Planefa, se consideran los criterios que se detalla a continuación, en lo que corresponda:

⁸⁴ Respecto a los criterios asociados a la unidad fiscalizable, la “Metodología para la priorización de las acciones de fiscalización Ambiental” señala que se podrán considerar los criterios mencionados en el Artículo 7 de los “Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del PLANEFA”, que guardan relación con el artículo 8 del “Reglamento para la Gestión del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental – PLANEFA”.

⁸⁵ Aprobada por Resolución de Consejo Directivo N.º 00010-2024-OEFA/CD(2024)

Figura N° 18.

Criterios de priorización de supervisiones ambientales



Nota: Resolución de Consejo Directivo N.º 00010-2024-OEFA/CD (2024)

Asimismo, se establece que en adición a los criterios antes referidos, se pueden considerar otros criterios relacionados a: a) Historial de supervisiones realizadas a la UF, b) Historial de incumplimientos a la normativa ambiental de la UF, c) Historial de multas impuestas y pagadas a la UF, d) Superficies ocupadas por la UF, e) Puntos de descarga de la UF (de existir), f) Emergencias ambientales generadas por la UF, g) Relación con las comunidades campesinas e indígenas de la zona, h) Densidad poblacional del distrito e i) Información disponible sobre la biodiversidad del área.

Por otro lado, respecto de los criterios específicos, a partir de la revisión del Planefa2025 del OEFA⁸⁶, se identificó que la Coordinación de Supervisión Ambiental en Energía y Minas, para el subsector hidrocarburos ha priorizado los siguientes criterios específicos:

- Riesgo de afectación a los componentes ambientales producto de derrames o fugas de hidrocarburos.
- Riesgo de afectación a los componentes ambientales producto de instalaciones de hidrocarburos en etapa de abandono
- Riesgos de afectación a las Áreas Naturales Protegidas por el Estado
- Unidades Fiscalizables que no han sido supervisadas en los últimos años; v

⁸⁶ Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00008-2024-OEFA/CD (31 de julio de 2024).

- Demás criterios de priorización transversales a la función de supervisión, tales como: a) Existencia de conflictos socioambientales/ b) Unidades que se encuentran enmarcadas dentro de una mesa de diálogo y/o potencial presencia de conflictos socioambientales; c) Compromisos para atender denuncias ambientales; d) Intervenciones territoriales; e) Seguimiento de emergencias ambientales; f) Riesgos ambientales identificados en los estudios de causalidad y/o vigilancias realizadas por la Dirección de Evaluación Ambiental; g) Verificación de Medidas Administrativas / Actos de compromiso; h) Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; i) Verificación del cumplimiento de obligaciones ambientales en el marco de la adecuada gestión y manejo de residuos sólidos.

Respecto de los criterios generales y específicos que han sido tomados en consideración por el OEFA se aprecia que estos podrían clasificarse en:

- i. Criterios en función del riesgo como: el riesgo de afectación al medio ambiente y/o sus componentes por derrames o fugas de hidrocarburos, o por unidades en abandono, entre otros.
- ii. Criterios por vulnerabilidad de componentes ambientales: presencia de áreas naturales protegidas, información disponible sobre la biodiversidad del área;
- iii. Criterios sociales: presencia de conflictos socioambientales, Relación con las comunidades campesinas e indígenas de la zona;
- iv. Antecedentes de la unidad fiscalizable como: el registro de denuncias, el mapeo de actividades o proyectos con mayor número de sanciones u/o medidas administrativas impuestas, el mapeo de administrados no fiscalizados previamente, superficies ocupadas por la UF, puntos de descarga de la UF (de existir), Emergencias ambientales generadas por la UF;
- v. Criterios legales: prevención de generación de residuos de bienes priorizados, sujetos al régimen especial;
- vi. Criterio preventivo;
- vii. Antecedentes del distrito: Densidad poblacional del distrito; etc.

En virtud de lo expuesto, se aprecia que el OEFA cuenta con una Metodología para la priorización de las acciones de fiscalización Ambiental, no obstante su diseño no atiende claramente a un enfoque de riesgos. Como se vio a partir del modelo preventivo de

Osinermin, la metodología de dicha entidad considera los objetivos de la intervención, ponderación de los mismos, factores de riesgo, escalas de evaluación y una etapa de calificación y valorización de los riesgos.

Por lo tanto, si bien el OEFA ha establecido criterios para la priorización de supervisiones, el de riesgo es uno de los muchos que se han considerado, por lo que, al no contar con una metodología para la priorización de supervisiones en función del riesgo, dicho criterio no tiene las condiciones operativas para cumplir su finalidad.

6.4 Condiciones externas para la implementación de una supervisión preventiva y con enfoque de riesgo sobre planes de contingencia (Oportunidades y amenazas)

Como se señaló en el acápite de antecedentes en el año 2020, la OECD luego de evaluar el Cumplimiento Regulatorio y Fiscalizaciones en el Sector Ambiental en el Perú implementado por el OEFA, basado en las buenas prácticas internacionales y los mejores principios prácticos identificados por la OECD recomendó al OEFA fortalecer el enfoque de riesgo y proporcionalidad. Para su adecuada implementación se advierten condiciones externas que requieren ser atendidas a fin de lograr su adecuada implementación.

- **Sobre el intercambio de información entre el OEFA y el Osinermin**

El seguimiento de los Estudios de Riesgo y de los incumplimientos en materia de seguridad e infraestructura en el subsector energía, de competencia del Osinermin, resultan de vital importancia para el monitoreo del riesgo e impacto ambiental de las operaciones de hidrocarburos.

En ese contexto, se conoce que el OEFA y el Osinermin en octubre del 2023 suscribieron un Convenio Específico de cooperación interinstitucional, el cual tiene por objeto establecer mecanismos operativos de cooperación interinstitucional entre las partes que permitan la programación y coordinación de: (i) supervisiones colaborativas in situ de ambas entidades; (ii) intercambio de información mediante plataformas informáticas de interoperabilidad y herramientas de mensajería instantánea y (iii) el desarrollo de las actividades de difusión y académicas para el fortalecimiento de capacidades entre ambas

entidades. No obstante el avance de dichos convenios, al II semestre del 2024⁸⁷, ha sido limitado, conforme se muestra a continuación:

Tabla N° 15.

Estado de avances de la implementación del Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito con el Osinergmin al II Semestre del 2024

Componente	Estado	Comentarios
Ejecutar acciones de supervisión y/o fiscalización colaborativas	Reporta avances	Si bien el plan de trabajo contempla una cantidad específica de supervisiones colaborativas durante el año, se advirtió, en base a la experiencia de las supervisiones Colaborativas realizadas, que estas deberían responder a situaciones de emergencia o casos relevantes previamente coordinados entre ambas instituciones.
Analizar la información a compartir	No reporta avances	En atención al análisis realizado por la DSEM, se tiene la necesidad de retomar las coordinaciones con Osinergmin respecto de la identificación de la información susceptible de ser compartida con el OEFA, a fin de que, en base a ello, se establezca la forma de interoperar entre ambas entidades.
Interoperabilidad de la información	No reporta avances	
Eventos de difusión de las funciones del OEFA y OSINERGMIN.	Reporta avances	-
Acciones de fortalecimiento de capacidades como intercambios de conocimientos y otros.	Reporta avances	-

Nota: OEFA. Memorando N° 000247-2025-OEFA/DSEM, 27 de enero del 2025

A partir del cuadro anterior, se tiene que, en el marco del Convenio Específico de cooperación interinstitucional no existen avances respecto a las actividades “Analizar la información a compartir”, así como “interoperabilidad de la información”, lo cual es importante a fin de incorporar el análisis de riesgos ambientales en la planificación de las acciones de supervisión ambiental.

Sumado a lo anterior, en el grupo de enfoque sostenido con funcionarios del OEFA, se conoció que ante pedidos de información formulados por el OEFA al Osinergmin, esta última entidad ha señalado que no podrá brindar información clasificada como secreta respecto de Activos Críticos Nacionales (ACN), al amparo del "Reglamento para la

⁸⁷ OEFA, Memorando N° 000247-2025-OEFA/DSEM, 27 de enero del 2025

identificación, Evaluación y Gestión de Riesgos de los Activos Críticos Nacionales” (9 de noviembre de 2017).

En ese sentido, las respuestas de denegación de información del Osinergmin al OEFA sustentadas en el Reglamento para la identificación, Evaluación y Gestión de Riesgos de los Activos Críticos Nacionales – ACN, constituyen una amenaza para la evaluación de riesgos ambientales por el OEFA.

- **Sobre una fiscalización integrada de los planes de contingencia, los planes de contingencia operacionales y los PRE**

Pese a la estrecha vinculación evidenciada entre los planes de contingencia, los planes de contingencia operacionales y los planes de respuesta a emergencia, el único mecanismo de coordinación interinstitucional con el se cuenta es el Convenio Específico de cooperación interinstitucional suscrito entre el OEFA y el Osinergmin en el 2023, no obstante no se cuentan con avances en materia de interoperabilidad de la información.

En atención a lo anterior, a fin de evitar duplicidad de funciones y claridad en las obligaciones fiscalizables, a la par de potenciar una estrategia de fiscalización ambiental ex ante con enfoque de riesgos de los planes de contingencia ambientales, se requiere de un marco normativo que habilite a una fiscalización integrada de los Planes de Contingencia, de los planes de contingencia operacionales y de los planes de respuesta a emergencia que involucre al OEFA, Dicapi y el Osinergmin, donde se precise, entre otros aspectos, que los PRE y los ER, así como los planes de contingencia operacionales serán compartidos con la EFA competente como lo es el OEFA, a fin de que esta última pueda valorar el contenido de ambos para sus fines de fiscalización ambiental preventiva con enfoque de riesgo. Este mecanismo debe ir acompañado de protocolos que permitan su articulación.

Una oportunidad que emerge en ese contexto está referida al Decreto Supremo N° 002-2025-EM (24 de enero de 2025), “Decreto Supremo que optimiza la seguridad en las Líneas Submarinas, Líneas hacia Terminales Marítimos, Sistemas de Recolección e Inyección utilizados en las actividades de Hidrocarburos, ubicados en el Litoral y/o frente a la costa peruana”, a través del cual el MINEM reguló la fiscalización orientativa como medida para optimizar la seguridad en las Líneas Submarinas, Líneas hacia Terminales

Marítimos, Sistemas de Recolección e Inyección utilizados en las actividades de Hidrocarburos, ubicados en el Litoral y/o frente a la costa peruana, a cargo de Osinergmin.

Bajo los alcances de dicha norma, se dispuso que, el Osinergmin realice fiscalizaciones orientativas en las instalaciones (...), siguiendo los lineamientos técnicos aprobados por dicho Organismo. Asimismo, se precisa que, la fiscalización orientativa concluye con la identificación de riesgos y con la notificación de alertas a los administrados con la finalidad de que mejoren su gestión, considerando el Principio de Razonabilidad.

En tal sentido, las supervisiones a cargo del Osinergmin permitirán evaluar el estado actual de las instalaciones de Líneas Submarinas, Líneas hacia Terminales Marítimos, Sistemas de Recolección e Inyección utilizados en las actividades de Hidrocarburos, determinar la brecha existente frente a la norma técnica y establecer planes de adecuación, pero a la vez, la información que se genere resulta valiosa a fin de monitorear los riesgos ambientales actuales de las operaciones e instalaciones de hidrocarburos.

Tabla N° 16.

Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para la implementación del enfoque de riesgo en la planificación de supervisiones ambientales por el OEFA

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • El enfoque preventivo y orientado a riesgos se encuentra incorporado en instrumentos normativos y estratégicos de la más alta jerarquía a nivel del OEFA. • El OEFA ha aprobado metodologías para la priorización de supervisiones especiales y regulares. 	<ul style="list-style-type: none"> • La OECD en el 2020 recomendó al OEFA fortalecer la implementación del enfoque de riesgo y proporcionalidad, basado en las buenas prácticas internacionales. • El OEFA cuenta con convenios de cooperación interinstitucional con el Osinergmin que permite la integración de la información generada por ambas entidades. • El Osinergmin implementará supervisiones orientativas para evaluar el estado actual de las instalaciones de

	Líneas Submarinas, Líneas hacia Terminales Marítimos, Sistemas de Recolección e Inyección utilizados en las actividades de Hidrocarburos.
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Las metodologías para la priorización de supervisiones especiales y regulares no se encuentran articuladas. • El diseño de la metodología para la priorización de supervisiones regulares no atiende claramente a un enfoque de riesgos. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen avances en la implementación de los convenios de cooperación interinstitucional con el Osinergmin en lo referido a integración de la información. • No existe un marco normativo que permita una fiscalización administrativa integrada de planes de contingencia, planes de respuesta a emergencias y planes de contingencia operacionales. • El "Reglamento para la identificación, Evaluación y Gestión de Riesgos de los Activos Críticos Nacionales" viene siendo alegado por el Osinergmin para denegar información solicitada por el OEFA en el marco de las acciones de supervisión ambiental.

Elaboración propia

CONCLUSIONES

- **Sobre el estado situacional de la normativa que regula los planes de contingencia.**

La normativa prevé una variedad de planes de contingencia aplicables a las actividades de hidrocarburos tales como los planes de contingencia parte de la estrategia de manejo ambiental de los instrumentos de gestión ambiental, los planes de respuestas a emergencias y los planes de contingencia operacionales, evidenciándose coincidencias en sus contenidos y sin diferencias claras entre los mismos, careciéndose de lineamientos que definan el contenido de los planes de contingencia ambientales. Asimismo, se tienen distintas entidades competentes para su aprobación y supervisión, sin que se cuente con mecanismos que integren estos procedimientos, a fin de contribuir en la efectividad de dichas labores.

- **Sobre los factores que influyeron en la efectividad del PC de RELAPASAA, frente a la emergencia Repsol y su relación con el enfoque de la supervisión ambiental efectuada por la DSEM del OEFA.**

La emergencia Repsol, ocurrida en enero del 2022, califica en atención a los volúmenes de petróleo vertidos en el mar, como un derrame de gran magnitud. Frente a dicha emergencia, RELAPASAA implementó su plan de contingencia y realizó acciones de primera respuesta desde el 15 de enero del 2022 hasta el 13 de abril del 2022⁸⁸. No se comprobó que el Plan se haya activado de manera inmediata.

Tras la emergencia, se advirtió que tanto el PAMA con el que cuenta RELAPASAA y el plan de contingencia aprobado por DICAPI no atienden al riesgo ambiental, por lo que no eran instrumentos idóneos para la respuesta frente a este tipo de emergencias. Ello conllevó a que, ante el riesgo e impactos producidos, el OEFA ordenará 27 medidas administrativas relacionadas a acciones de primera respuesta que tenían por finalidad prevenir daños ambientales y asegurar la eficacia de la fiscalización ambiental.

Al término de la verificación de las acciones de primera respuesta, el OEFA determinó que ochenta y uno (81) de ciento siete (107) sitios impactados por la emergencia Repsol

⁸⁸

Sin perjuicio de ello, el OEFA ordenó a la empresa continuar con las acciones de primera respuesta con posterioridad a esta fecha, mediante la Resolución N° 00028-2023-OEFA/DSEM del 09 de febrero de 2023, notificada el 09 de febrero de 2023

se encontraban afectados, por lo cual se requería elaborar e implementar planes de rehabilitación. En consecuencia, solo 26 sitios se verificaron como no afectados, es decir el 24% del total.

En relación a la labor de supervisión ambiental del OEFA se tiene que, ante las deficiencias del Plan de Contingencia de RELAPASAA, la entidad ordenó 27 medidas administrativas relacionadas a acciones de primera respuesta que tenían por finalidad prevenir daños ambientales y asegurar la eficacia de la fiscalización ambiental. La media de días hábiles transcurridos entre la detección del hallazgo y la imposición de la medida administrativa es de 84 días hábiles. El porcentaje de cumplimiento de las medidas administrativas verificadas vinculadas a acciones de primera respuesta es de 43% y el impacto traducido en el porcentaje de sitios no afectados tras la verificación de las acciones de primera respuesta es de 24%.

Dado el enfoque reactivo de la fiscalización ambiental aplicada por el OEFA a los planes de contingencia, el OEFA no tiene posibilidad alguna de advertir la falta de idoneidad de los planes de contingencia ex ante a la ocurrencia de emergencias ambientales, lo cual reduce los alcances de la finalidad preventiva de la fiscalización ambiental y por tanto, de su efectividad.

- **Sobre el potencial de un modelo de fiscalización ambiental ex ante con enfoque de riesgos para contribuir a la efectividad de los PC y las condiciones necesarias para su viabilidad**

Una supervisión ambiental ex ante y con enfoque de riesgo de los planes de contingencia tiene una mayor probabilidad de contribuir a la prevención de impactos ambientales o en su defecto, a la respuesta oportuna frente a estos ante escenarios de emergencias ambiental, en la medida que contribuirán a garantizar que los administrados cuenten con planes de contingencia idóneos en función de los riesgos e impactos ambientales actuales de la actividad.

- **Sobre las condiciones necesarias para la viabilidad del modelo de fiscalización ambiental ex ante con enfoque de riesgos**

En el camino para implementar adecuadamente el enfoque de riesgo en el proceso de supervisión ambiental del OEFA, se advierten fortalezas tales como: El enfoque

preventivo y orientado a riesgos se encuentra incorporado en instrumentos normativos y estratégicos de la más alta jerarquía a nivel del OEFA; asimismo, el OEFA ha aprobado metodologías para la priorización de supervisiones especiales y regulares.

Entre las oportunidades advertidas se identifican que: la OECD en el 2020 recomendó al OEFA fortalecer la implementación del enfoque de riesgo y proporcionalidad, basado en las buenas prácticas internacionales; el OEFA cuenta con convenios de cooperación interinstitucional con el Osinergmin que permite la integración de la información generada por ambas entidades; el Osinergmin implementará supervisiones orientativas para evaluar el estado actual de las instalaciones de Líneas Submarinas, Líneas hacia Terminales Marítimos, Sistemas de Recolección e Inyección utilizados en las actividades de Hidrocarburos.

No obstante lo señalado, también se verifican debilidades a nivel interno, tales como: Las metodologías para la priorización de supervisiones especiales y regulares no se encuentran articuladas; el diseño de la metodología para la priorización de supervisiones regulares no atiende claramente a un enfoque de riesgos.

Sumado a ello, existen riesgos a superar a nivel externo; tales como: no existen avances en la implementación de los convenios de cooperación interinstitucional con el Osinergmin en lo referido a integración de la información; no existe un marco normativo que permita una fiscalización administrativa integrada de planes de contingencia, planes de respuesta a emergencias y planes de contingencia operacionales; el "Reglamento para la identificación, Evaluación y Gestión de Riesgos de los Activos Críticos Nacionales" viene siendo alegado por el Osinergmin para denegar información solicitada por el OEFA en el marco de las acciones de supervisión ambiental.

RECOMENDACIONES

Al SENACE o al MINEM, según corresponda:

1. Considerar en los procedimientos de actualización de los planes de contingencia de las actividades de hidrocarburos parte de la Estrategia de Manejo Ambiental, los planes de contingencia aprobados con los que cuente el administrado independientemente de la autoridad que los aprobó, a fin de evaluar los riesgos ambientales actuales de la actividad e integrar las obligaciones que detenten naturaleza ambiental.

Al OEFA/ MINAM/ Al Congreso de la República

2. Proponer un marco normativo que regule las supervisiones integradas entre el OEFA, OSINERGMIN y DICAPI (cuando corresponda) respecto a los planes de contingencia.

AL OEFA:

3. Fortalecer los mecanismos de cooperación interinstitucional con el OSINERGMIN respecto a planes de contingencia ambientales y planes de respuesta a emergencias.
4. Promover mecanismos de cooperación interinstitucional con DICAPI respecto a planes de contingencia ambientales y planes de contingencia operacionales.
5. Tras la aprobación del marco normativo que faculte la implementación de supervisiones integradas, aprobar protocolos para su implementación.
6. Implementar un modelo de supervisiones ambientales ex ante y con enfoque de riesgo respecto de los planes de contingencia de las actividades de hidrocarburos priorizadas.
7. Modificar la Metodología para la priorización de las acciones de fiscalización ambiental, a fin de optimizar el enfoque de riesgo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros y revistas

Alfaro K. (2023). *Revelando el daño: Valorización económica por la pérdida de bienestar de las familias pescadoras afectadas por el derrame de petróleo de Repsol en la costa de Lima*. CooperAcción. <https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2024/01/revelando-el-dano-enero-2024-final.pdf>

Amez A. (2021). *Teoría del cambio: 10 pasos para diseñar proyectos de innovación social de alto impacto*. Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico y Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. <https://acortar.link/CCD6Mv>

Apoyo&Asociados (2021). *Refinería la pampilla S.A.A. Reporte de clasificación*. https://www.aai.com.pe/wp-content/uploads/2021/04/relapasa_1220.pdf

Arellano D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público*. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional. México: FCE, 2004

Calle J. & Roca J. (2017). *¿Qué es la fiscalización bajo el enfoque de cumplimiento normativo, de prevención y de gestión del riesgo?*. Serie Apuntes de Trabajo 04. <https://smartreg.pe/reportes/Apuntes%20de%20Trabajo%204.%20Que%20es%20la%20fiscalizacion%20bajo%20el%20enfoque%20de%20prevencion%20y%20de%20gestion%20de%20riesgos%20.pdf>

Castañeda H. *Seguridad en instalaciones de Hidrocarburos*. OSINERGMIN. <http://gasnatural.osinerg.gob.pe/contenidos/uploads/GFGN/SeguridadenInstalacionesdeHidrocarburos.pdf>

Defensoría del Pueblo (2022). *Derrame de Petróleo en la Refinería La Pampilla. Recomendaciones frente a un desastre ambiental que pudo evitarse*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Derrame-Ventanilla.pdf>

Fernández, S. (2006), *La inspección Ambiental*. 133-158. En Derecho del medio ambiente y administración local. Fundación Democracia y Gobierno Local.

https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1111/medio_ambiente_12_fernandez.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Francia, L. 2008. *Consideraciones generales y alcances de la fiscalización ambiental en el Perú*. Revista de Derecho Administrativo. 6 (jul. 2008), 280-292

Franco F. (2016). Limitaciones del enfoque de gestión estratégica en el sector público. 360: Revista de ciencias de la gestión ,Vol. I, N° 1 pp. 88-115 / ISSN 1019-9403

García, A. (2006). *La potestad inspectora de las Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid – Barcelona, 2006

García, T. & Cano, M. (s.f.). El FODA: Una técnica para el análisis de problemas en el contexto de la planeación en las organizaciones. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2013/01/foda1999-2000.pdf>

Hampton P. (2005). *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement*. https://www.regulation.org.uk/library/2005_hampton_report.pdf

Hernández R. & Mendoza C. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGRAW-HILL Interamericana Editores, S.A http://www.biblioteca.cij.gob.mx/archivos/materiales_de_consulta/drogas_de_abuso/articulos/sampierilasrutas.pdf

Herrera, K. (2005). Reseña "Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional" de David Arellano Gestión y Política Pública, vol. XIV, núm. 2, pp. 403-407 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México

Homeland Security (2010). *Supplemental Tool: Executing A Critical Infrastructure Risk Management Approach*. <https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/NIPP-2013-Supplement-Executing-a-CI-Risk-Mgmt-Approach-508.pdf>

ITOPF (2014a). *Effects of oil pollution on fisheries and mariculture*. <https://www.itopf.org/es/knowledge-resources/documents-guides/11-efectos-de-la-contaminacion-por-hidrocarburos-en-el-sector-de-la-pesca-y-acuicultura/>

ITOPF (2014b). *Efectos de la contaminación por hidrocarburos en las actividades sociales y económicas*. <https://www.itopf.org/es/knowledge-resources/documents-guides/12-efectos-de-la-contaminacion-por-hidrocarburos-en-las-actividades-sociales-y-economicas/>

ITOPF (2014c). *Efectos de la contaminación por hidrocarburos en el medio marino*. <https://www.itopf.org/es/knowledge-resources/documents-guides/13-efectos-de-la-contaminacion-por-hidrocarburos-en-el-medio-marino/>

ITOPF (2014d). *Planificación de contingencias para derrames de hidrocarburos en el medio marino*. Documento de información Técnica 16. https://www.itopf.org/fileadmin/language_variants/FINAL_TIP_16_2011_SP.pdf

ITOPF (2023). *Oil tanker spill statistics 2022*. ITOFF. https://maritimecyprus.com/wpcontent/uploads/2023/06/Oil_Spill_Stats_2022_report.pdf

Kouzuma, A. & Watanabe K. (2011). "6.04 - Molecular Approaches for the Analysis of Natural Attenuation and Bioremediation", Murray Moo-Young, *Comprehensive Biotechnology (Second Edition)*, Academic Press, pp. 25-36, <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-088504-9.00375-5>.

Lock, S. (2017). *Las funciones de supervisión y fiscalización ambiental del OEFA como consecuencia de un derrame de hidrocarburos en el mar*. [Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho Ambiental y Recursos Naturales]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Martínez, R., y Fernández, A., (2008), "Árbol de Problema y áreas de intervención", México: CEPAL. https://salonesvirtuales.com/assets/bloques/martinez_rodrigo.pdf

MINAM (2022). *Informe de la implementación del plan de acción inmediato y corto plazo en el marco de la Declaratoria de Emergencia Ambiental en la zona marino costera*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4001228/INFORME%20FINAL%20DE A%20ZMC.pdf>

MINAM (2023). *Guía para la elaboración de la Estrategia de Manejo Ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA)*. <https://acortar.link/jXiQMY>

MINEM (2023). *Cartera de proyectos de inversión minera 2023*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4058035/Cartera%20de%20Proyectos%20de%20Inversi%C3%B3n%20Minera%202023.pdf>

MINJUSH (2017). *Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1526164/Gu%C3%ADa%20Pr%C3%A1ctica%20actividad%20administrativa%20de%20fiscalizaci%C3%B3n.pdf>

Mora C. (2015). *Apuntes y reflexiones sobre la “mejora ambiental” del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y los problemas asociados a su aplicación*. pp 77-91. En: "*Fiscalización Ambiental Recomendaciones para un fortalecimiento integral*" <https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/02/Fiscalizacion-ambiental.pdf>

Morón, J. (2020). *La regulación común de la actividad administrativa de fiscalización en el derecho peruano*. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 17-43. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/22404>

OECD (2019), *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0fe43505-es>.

OECD (2020), *Cumplimiento Regulatorio y Fiscalizaciones en el Sector Ambiental de Perú*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/5ea49c0b-es>.

OEFA (2016). *La vinculación y la retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1256614/La%20vinculaci%C3%B3n%20y%20retroalimentaci%C3%B3n%20entre%20la%20certificaci%C3%B3n%20y%20la%20fiscalizaci%C3%B3n%20ambiental.pdf>

OEFA (2022a), Seguimiento del Plan Operativo Institucional Primer Trimestre 2022

OEFA (2022b), Seguimiento del Plan Operativo Institucional Segundo Trimestre 2022

OEFA (2022c), Seguimiento del Plan Operativo Institucional Tercer Trimestre 2022

OEFA (2022d), Seguimiento del Plan Operativo Institucional Cuarto Trimestre 2022

OEFA (2022e). Detalle de la evaluación ambiental para verificación de la limpieza del derrame de petróleo crudo - ocurrido en el Terminal Multiboyas N.º 2 de Refinería La Pampilla, el 15 y 24 de enero 2022 - en la Desembocadura Río Chancay. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3622991/Anexo%201_%20EAC%20para%20la%20verificacion%20de%20la%20limpieza%20del%20derrame%20de%20petroleo%20-%20Desembocadura%20Rio%20Chancay%20VF.pdf.pdf

OSINERGMIN (2022). *Planificación de Fiscalización Basada en Riesgos del Sector Energético*. https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/institucional/Informes-CRO/A-23-Lineamientos-Fiscalizacion-Riesgos/3-PI-49-Planificacion-Fiscalizacion-Basada-Riesgos.pdf

OSINERGMIN (2023). *Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del OSINERGMIN (2023-2026)*, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N.º 144-2023-OS/PRES

Peña Quispe, P. C., Montes Tapia, K. R., & Ames Vega, E. S. (2022). Cumplimiento de la regulación y gobernanza de la fiscalización ambiental: : Análisis del derrame de petróleo en la bahía de Ventanilla, Perú. *Revista De Derecho Ambiental*, 2(18). <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2022.67948>

Ponce, H (2006). *“La matriz FODA: una alternativa para realizar diagnósticos y determinar estrategias de intervención en las organizaciones productivas y sociales”*. *Contribuciones a la Economía*. <https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00290.pdf>

Rodrigo Zúñiga, C., Villanueva Saire, J. D., & Rivera Torres, A. (2022). *Herramientas jurídicas frente a desastres ambientales en el aprovechamiento de recursos naturales: acciones y responsabilidades en los derrames de petróleo en mar peruano por Repsol*. *THEMIS Revista De Derecho*, (82), 93-121. <https://doi.org/10.18800/themis.202202.005>

Sánchez Povis, L. A. (2020). *La fiscalización administrativa en el ordenamiento peruano: de la heterogeneidad a la regulación común*. IUS ET VERITAS, (60), 38-64.
<https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202001.002>

Ruiz J.(1997). El método histórico en la investigación histórica de la educación.
<https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/8106/4%20EI%20M%C3%A9todo%20Hist%C3%B3rico%20en%20la%20Investigaci%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Informes técnicos

MINAM (2016), Informe Técnico N° 00062-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA/JCARRERA.

MINEM (20 de septiembre de 2024). Informe de Evaluación N° 639 -2024-MINEM-DGAAH/DEAH.

MINEM (21 de abril de 2021). Informe Técnico Legal N° 0086-2021-MINEM/DGH-DPTC-DNH.

MINEM (21 de mayo del 2024). Informe Inicial N° 396-2024-MINEM/DGAAH/DEAH.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6438157/5632280-ad_110_2024.pdf .

MINEM. Informe de Evaluación N° 650 -2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 639 -2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 651-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 654-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 657-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 660-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 667-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 668-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 671 -2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 672-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 673-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 674-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 675-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 676-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 677-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 678-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 679-2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe de Evaluación N° 684-2024-MINEM-DGAAH/DEAH.

MINEM. Informe de Evaluación N° 639 -2024-MINEM-DGAAH/DEAH

MINEM. Informe Técnico Legal N° 0086-2021-MINEM/DGH-DPTC-DNH.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1847497/INFORME%20TECNICO-LEGAL%20No%200086-2021-MINEM-DGH-DPTC-DNH.pdf.pdf?v=1619284014>

OEFA. Informe N° 00069-2022-OEFA/DSEM (5 de mayo del 2022)

OEFA. Memorando N° 00744-2022-OEFA/DSEM (5 de mayo del 2022)

OEFA. Informe N.º 00026-2022-OEFA/DEAM-STECC, 15 de marzo del 2022

OEFA, Informe N° 199-2022-OEFA/DSEM, 5 de octubre del 2022

OEFA, Informe N° 199-2022-OEFA/DSEM, 5 de octubre del 2022

OEFA. Resolución N° 00206-2022-OEFA/DSEM, 30 de setiembre de 2022

OEFA, Resolución N° 00044-2023-OEFA/DSEM

OEFA, Resolución Directoral N° 02034-2024-OEFA/DFAI, 15 de octubre del 2024

OEFA. Resolución Directoral N° 058-2016-SENACE/DCA

OEFA. Resolución N° 00013-2022-OEFA/DSEM,

OEFA. Resolución N° 00009-2023-OEFA/DSEM (19 de enero de 2023)

OEFA. Resolución N° 063-2015-OEFA /TFA-SEE.

OEFA. Resolución de Consejo Directivo N.º 00010-2024-OEFA/CD(2024)

OEFA. Resolución de Consejo Directivo N° 00008-2024-OEFA/CD (31 de julio de 2024).

OEFA. Reporte público de Acciones Exp. 45-2018-DSEM-CHID
<https://sistemas.oefa.gob.pe/Portalpifa/IntervencionesUF.do>

OEFA. Reporte público de Acciones Exp. 44-2018-DSEM-CHID.
<https://sistemas.oefa.gob.pe/Portalpifa/IntervencionesUF.do>

OEFA. Informe de supervisión N° 429-2020-OEFA/DSEM-CHID

OEFA. Reporte Público de Supervisión N° 00165-2021-OEFA/DSEM-CHID

OEFA. Resolución Directoral N° 02008-2024-OEFA/DFAI, 1 de octubre del 2024,
Considerando 106

OEFA. Informe N° 00264-2024-OEFA/DSEM, 20 de noviembre del 2024

OEFA. Carta N° 01419-2025-OEFA/RAI, 9 de abril del 2025

OEFA. Resolución del Consejo Directivo N.º 00019-2025-OEFA/CD (25 de julio de 2025)

OEFA. Resolución de Gerencia General N° 00034-2023-OEFA/GEG (10 de abril de 2023), dispuso

OEFA. Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00020-2021-OEFA/PCD

OEFA. Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00002-2022-OEFA/PCD

OEFA. RGG N° 033-2023-OEFA/GEG (10 de abril de 2023)

OEFA. RGG N° 080-2023-OEFA/GEG (28 de setiembre de 2023)

OEFA. RGG N° 00034-2023-OEFA/GEG (2023)

OEFA. “Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del PLANEFA”

OEFA. “Reglamento para la Gestión del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental – PLANEFA”.

OEFA, Memorando N° 000247-2025-OEFA/DSEM, 27 de enero del 2025

OEFA. Resolución N° 00028-2023-OEFA/DSEM del 09 de febrero de 2023

OEFA (09 de noviembre de 2022). Resolución N° 00234-2022-OEFA/DSEM

OEFA (1 de octubre del 2024). Resolución Directoral N° 02008-2024-OEFA/DFAI

OEFA (15 de enero del 2024). Resolución Subdirectoral N° 0013-2024-OEFA/DFAI-SFEM

OEFA (15 de octubre del 2024). Resolución Directoral N° 02034-2024-OEFA/DFAI

OEFA (17 de abril de 2023). Informe de Supervisión N° 00077-2023-OEFA/DSEM-CHID

OEFA (17 de mayo del 2024). Reporte N.º 00006-2024-OEFA/DEAM-STECS

OEFA (19 de enero de 2023). Resolución N° 00009-2023-OEFA/DSEM

OEFA (20 de enero 2022), Resolución N° 00007 -2022-OEFA/DSEM

OEFA (20 de noviembre del 2024). Informe N° 00264-2024-OEFA-DSEM

OEFA (21 de diciembre de 2015). Resolución N° 063-2015-OEFA /TFA-SEE

OEFA (27 de marzo de 2014). Resolución Directoral N° 167·2014-0EFA/DFSAI

OEFA (30 de enero de 2023). Reporte N° 00024 -2022-OEFA/DEAM-STECS

OEFA (30 de septiembre de 2022). Resolución N° 00206-2022 OEFA/DSEM

OEFA (31 de agosto del 2023). Informe de Supervisión N° 0250-2023-OEFA/DSEM-CHID

OEFA (31 de enero del 2022). Resolución N° 00013-2022-OEFA/DSEM

OEFA. Acta de Supervisión del 1 de abril de 2022. Expediente N° 0013-2022-DSEM-CHID, notificada el 8 de abril de 2022

OEFA. Acta de Supervisión del 17 de enero de 2022, en el marco del Expediente N° 0010-2022-DSEM-CHID.

OEFA. Carta N° 00003-2025-OEFA/RAI (2 de enero del 2025)

OEFA. Carta N° 01419-2025-OEFA/RAI (9 de abril del 2025)

OEFA. Memorando N° 000247-2025-OEFA/DSEM, 27 de enero del 2025

OEFA. Resolución de Consejo Directivo N.º 001-2011-OEFA/CD, que resuelve aprobar los aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, contenidos en las Actas N° 010-2010-CTOO y 001-2011-CTOO.

SENACE (01 de agosto de 2016). Resolución Directoral N° 058-2016-SENACE-DCA. Aprueba el Informe Técnico Sustentatorio del "Sistema de detección temprana de fugas de hidrocarburos (Sistema HEADS) en las Líneas Submarinas de Refinería LA Pampilla S.A.A."

Normativa

Constitución Política del Perú

Ley N° 28245 (8 de junio de 2004), Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

Ley N° 28611 (15 de octubre del 2005), Ley General del Ambiente

Ley N° 29325 (5 de marzo de 2009), Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2009)

Política Nacional del Ambiente al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 023-2021-MINAM

Convenio Internacional Sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra La Contaminación por Hidrocarburos (1990).

Decreto Supremo N° 005-2021-EM (9 de marzo de 2021), Decreto Supremo que aprueba la modificación del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

Decreto Supremo N° 012-2015-EM (14 mayo 2015), que modifica el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos.

Decreto Supremo N° 015-2014-DE (28 de noviembre de 2014), que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas.

Decreto Supremo N° 023-2018-EM (07 septiembre 2018), Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos

Decreto Supremo N° 036-2020-EM (03 enero 2021), Decreto Supremo que modifica disposiciones de seguridad relacionadas al estudio de riesgos y planes de contingencia y establecen medidas complementarias

Decreto Supremo N° 106-2017-PCM (9 de noviembre de 2017). Reglamento para la identificación, Evaluación y Gestión de Riesgos de los Activos Críticos Nacionales – ACN

Decreto Supremo N° 002-2025-EM (24 de enero de 2025), Decreto Supremo que optimiza la seguridad en las Líneas Submarinas, Líneas hacia Terminales Marítimos, Sistemas de Recolección e Inyección utilizados en las actividades de Hidrocarburos.

Decreto Supremo N° 015-2006-EM – Derogado (3 marzo 2006), Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

Decreto Supremo N° 039-2014-EM (5 de noviembre de 2014) que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.

Decreto Supremo N° 043-2007-EM (22 de agosto de 2007), que aprueba el Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos y modifican diversas disposiciones.

Decreto Supremo N° 065-2006-EM (04 noviembre 2006), que modifican algunos artículos del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM

Resolución De Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD (18 de febrero de 2019), que aprueba el Reglamento de Supervisión

Resolución de Consejo Directivo N° 00008-2024-OEFA/CD (31 de julio de 2024), Aprobar el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental - PLANEFA 2025 del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA

Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD (17 de febrero de 2019). Reglamento de Supervisión.

Resolución De Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA-CD (19 de abril de 2013), que aprueba el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA

Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN N° 088-2022-OS/CD (28 de mayo de 2022). Procedimiento para la emisión de opinión favorable de los Estudios de Riesgos de Seguridad y Planes de Respuesta a Emergencias de las Actividades e Instalaciones de Hidrocarburos que se encuentran dentro del ámbito de aplicación del Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM.

Resolución de Gerencia General N.º 56-2021-OS/GG (3 de mayo de 2021). Lineamientos para las actividades de fiscalización de los sectores energía y minería", aprobados por la.

Resolución de Gerencia General N° 00034-2023-OEFA/GEG (10 de abril de 2023). Modificar los Numerales 1, 4, 5, 7 y 8; el Anexo N° 1 “Ficha de Producto y/o Servicio”; el Anexo N° 2 “Ficha Técnica de Proceso”; el Anexo N° 3 “Ficha de Indicador de Desempeño”, del Manual de Procedimientos “Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental”, aprobado por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00020-2021-OEFA/PCD, modificado por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00002-2022-OEFA/PCD

Resolución de Gerencia General N° 033-2023-OEFA/GEG (10 de abril de 2023). Manual de Procedimiento de Supervisión Ambiental

Resolución de Gerencia General N° 044-2019-OEFA/GEG (2019). Manual del Sistema de Gestión Integrado del OEFA

Resolución de Gerencia General N° 080-2023-OEFA/GEG (28 de setiembre de 2023). Modificar el Numeral 1 del Anexo N° 1 “Ficha de Producto y/o Servicio” y el Anexo N° 2 “Ficha Técnica de Proceso” del Manual de Procedimientos “Supervisión Ambiental”, aprobado por la Resolución de Gerencia General N° 00033-2023-OEFA/GEG

Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N.º 144-2023-OS/PRES(15 de noviembre de 2023), que aprueba el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del OSINERGMIN (2023-2026).

Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00002-2022-OEFA/PCD (14 de enero del 2022). Artículo 1°.- Modificar el Anexo N° 1 “Ficha de productos y/o servicios” y Anexo N° 2 “Ficha Técnica del Proceso” del Manual de Procedimientos “Políticas y Estrategias en Fiscalización

Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00020-2021-OEFA/PCD. Aprobar el Manual de Procedimientos “Manual de Procedimientos “Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental”

Resolución del Consejo Directivo N° 00010-2024-OEFA/CD (26 de agosto del 2024). Reglamento para la Gestión del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental – PLANEFA

Resolución Directoral N° 129-2021-MINEM/DGH (22 de abril del 2021). Lineamientos y disposiciones técnicas necesarias para la elaboración de los Estudios de Riesgos de Seguridad y Planes de Respuesta de Emergencia.

Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Resolución de Consejo Directivo N.º 001-2011-OEFA/CD (2 de marzo del 2011)

Resolución de Consejo Directivo N.º 00019-2025-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA.

Decreto Supremo N° 046-93-EM. Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

Decreto Supremo 009-95-EM (1995). Decreto Supremo que Modifica el Reglamento de Medio Ambiente para las Actividades de Hidrocarburos

Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

Decreto Supremo N° 065-2006-EM (04 noviembre 2006). Modifican algunos artículos del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

Decreto Supremo N° 043-2007-EM, que aprueba el Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos y modifican diversas disposiciones

Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

Decreto Supremo N° 017-2015-EM (17 junio 2015), Modifica e incorpora disposiciones vinculadas a la distribución y transporte de gas natural.

Decreto Supremo N° 012-2015-EM, Modifica el Decreto Supremo N° 039-2014-EM

Decreto Supremo N° 023-2018-EM (07 septiembre 2018);, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos

Decreto Supremo N° 036-2020-EM (30 diciembre del 2020), Decreto Supremo que modifica disposiciones de seguridad relacionadas al estudio de riesgos y planes de contingencia y establecen medidas complementarias

Decreto Supremo N° 005-2021-EM (9 de marzo de 2021), Decreto Supremo que aprueba la modificación del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.

Noticias

PCM (8 de julio de 2022). Se completó el Padrón Único de Afectados por el derrame de petróleo en el mar de Ventanilla con la incorporación de más de 4,600 familias.

ANEXOS

Anexo 1.

Matriz de Consistencia

<p>Problema de Investigación</p>	<p>En el Perú, los siniestros y/o emergencias ambientales en el sector hidrocarburos son frecuentes y afectan principalmente a nuestra Amazonía. A pesar de la existencia de marcos regulatorios, de la implementación de planes de contingencia, del dictado de medidas administrativas por la entidad fiscalizadora, frente a las emergencias ambientales y/o siniestros como los vertidos de petróleo del 15 y 24 de enero del 2022 en la refinería La Pampilla, no se ha logrado prevenir impactos ambientales. Un enfoque de fiscalización ambiental <i>ex post</i> de los planes de contingencia no contribuye a la prevención de impactos ambientales.</p>
<p>Pregunta de Investigación Principal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué manera la implementación de un modelo de fiscalizaciones ambientales <i>ex ante</i> con enfoque de riesgo de los PC contribuye a la efectividad de estos instrumentos, tomando como referencia la emergencia Repsol?
<p>Preguntas de Investigación Secundarias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el estado de la regulación de los planes de contingencia de las actividades de hidrocarburos y qué limitaciones se advierten? • ¿Qué elementos influyeron en la efectividad del PC en la emergencia Repsol y cómo se relacionan con la función de supervisión ambiental que lleva a cabo la DSEM del OEFA? • ¿Cómo un modelo de fiscalización ambiental <i>ex ante</i> basado en riesgos puede garantizar el cumplimiento de la finalidad de los PC? • ¿Qué condiciones se necesitan para la implementación de un proyecto de fiscalización ambiental <i>ex ante</i> con enfoque de riesgo de los planes de contingencia en la DSEM?
<p>Objetivo General</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar cómo la implementación de fiscalizaciones ambientales <i>ex ante</i> con enfoque de riesgo puede contribuir a la efectividad de los PC frente a emergencias ambientales, en atención a lo advertido en la emergencia Repsol.
<p>Objetivos Específicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar el estado de la regulación de los planes de contingencia de las actividades de hidrocarburos e identificar sus limitaciones. • Identificar los factores que influyeron en la efectividad del PC de RELAPASAA, frente a la emergencia Repsol y analizar su relación con el enfoque de la supervisión ambiental efectuada por la DSEM del OEFA. • Analizar cómo un modelo de fiscalización ambiental <i>ex ante</i> con enfoque de riesgos contribuye a garantizar la efectividad de los PC. • Identificar las condiciones para la implementación de un modelo de fiscalización ambiental <i>ex ante</i> con enfoque de riesgo de los planes de contingencia.
<p>Hipótesis General</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La implementación de fiscalizaciones ambientales <i>ex ante</i> con enfoque de riesgo contribuirá a la efectividad de los planes de contingencia <i>ex post</i> frente a emergencias ambientales.

<p>Hipótesis Específicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● La normativa prevé una variedad de planes de contingencia aplicables a las actividades de hidrocarburos sin claras diferencias en sus contenidos y con distintas entidades competentes para su supervisión. ● En la emergencia Repsol las deficiencias en el plan de contingencia ambiental incidieron en la respuesta tardía e inefectiva frente al derrame, lo cual no pudo ser advertido por el OEFA en atención al modelo de fiscalización ambiental reactivo de planes de contingencia que viene implementando. ● La fiscalización ambiental ex ante con enfoque de riesgos contribuirá a la efectividad de los planes de contingencia frente a emergencias ambientales, en la medida que permitirá evaluar la idoneidad de estos instrumentos y de ser el caso, dictar medidas administrativas orientadas a dicha finalidad. ● Para la implementación de fiscalizaciones ambientales ex ante con enfoque de riesgo se requiere fortalecer la articulación interinstitucional, así fortalecer el marco normativo que regula este enfoque en el OEFA.
<p>Variables</p>	<p>Variable Independiente: Modelo de Fiscalización Ambiental (<i>Ex Ante</i> con enfoque de riesgo vs. <i>Ex Post</i> Sancionador - conceptualmente para la comparación)</p>
	<p>Variables Dependientes:</p> <p>- Plan de Contingencia</p>
<p>Metodología</p>	<p>Enfoque: Investigación cualitativa con elementos de análisis de caso.</p>
	<p>Diseño: Estudio de caso único (derrames del 15 y 24 de enero del 2022 ocurrido en la refinería La Pampilla, Ventanilla, Perú) para la exploración profunda del fenómeno, complementado con revisión bibliográfica y análisis documental comparativo de modelos de fiscalización.</p>
	<p>Técnicas de Recolección de Datos:</p> <p>- Revisión exhaustiva de literatura académica y especializada sobre fiscalización ambiental, gestión de riesgos, planes de contingencia y emergencias ambientales.</p> <p>- Análisis documental del caso vertido de petróleo del 15 y 24 de enero del 2022 ocurridos en la refinería La Pampilla, Ventanilla, Perú: informes oficiales (OEFA, ministerios), informes de la empresa, análisis de expertos, cobertura mediática, actas de investigaciones, etc.</p> <p>- Grupos de enfoque con actores clave (funcionarios públicos del OEFA).</p>
	<p>Técnicas de Análisis de Datos:</p> <p>- Análisis de contenido para identificar patrones, temas y argumentos en la literatura y los documentos del caso derrame del 15 y 24 de enero del 2022 ocurrido en la refinería La Pampilla, Ventanilla, Perú.</p>

	<ul style="list-style-type: none">- Análisis comparativo para contrastar las características y la efectividad de los modelos de fiscalización con enfoque de riesgos <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> sancionadores.- Interpretación y triangulación de la información recopilada para generar hallazgos y conclusiones sobre la pregunta de investigación.
--	---

Esta matriz de consistencia busca alinear el problema de investigación con los objetivos, las preguntas, las hipótesis, las variables y la metodología de una manera lógica y coherente, enfocándose en la propuesta de supervisiones *ex ante* como una vía para mejorar la efectividad de los planes de contingencia *ex post* (planes de contingencia) ante emergencias socioambientales, utilizando el caso REPSOL como un ejemplo ilustrativo de las deficiencias actuales.

Anexo N° 2.

Medidas administrativas ordenadas por el OEFA a Relapasaa

N°	Tipo	Documento de emisión (Resolución / Acta)	Medida administrativa ordenada	Plazo para su cumplimiento	Estado situacional sobre cumplimiento de medida administrativa
1	MP	Acta de Supervisión del 17 de enero de 2022. Expediente N° 0010-2022-DSEM-CHID, notificada el 18 de enero de 2022	Identificar las zonas afectadas por el desplazamiento del hidrocarburo derramado	2 días hábiles	Cumplida
2	MP		Realizar las acciones de limpieza del área de suelo afectada por el derrame de petróleo crudo en la zona de playa Cavero y otras áreas que pudieran verse afectadas.	8 días hábiles	Incumplida
3	MP		Asegurar el área, realizar la contención y recuperación del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar de Ventanilla y en otras áreas en las cuales exista la presencia de hidrocarburo.	5 días hábiles	Incumplida
4	MP		Realizar la segregación, almacenamiento, transporte y disposición final de los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos generados como consecuencia de las actividades de la limpieza de las áreas afectadas.	5 días hábiles contados a partir de la culminación de la limpieza	En verificación
5	MP	Resolución N° 00007-2022-OEFA/DSEM del 20 de enero de 2022, notificada el 20 de enero de 2022	Realizar el patrullaje, rescate, limpieza y custodia temporal, liderado por personal capacitado en la materia, de la fauna de las áreas afectadas por el hidrocarburo derramado, en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR, entre otros.	Hasta que las condiciones idóneas para albergar especies rescatadas	Incumplida (enero 2022 a junio de 2024)
6	MP		Ejecutar acciones de recuperación y/o rehabilitación y liberación de la fauna rescatada y custodiada de las Áreas Naturales Protegidas, ecosistemas frágiles y otras áreas afectadas por el desplazamiento del hidrocarburo derramado en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR.	Hasta que las condiciones idóneas para albergar especies rescatadas	Cumplida (21 de enero al 30 de diciembre 2023)
7	MP		Asegurar el área, realizar la contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar y del hidrocarburo impregnado en zona rocosa, en zona de bahía de las Áreas Naturales Protegidas, ecosistemas frágiles, y en otras áreas marinas (lecho marino, sedimentos, zona intermareal-orilla de mar, entre otros), en las cuales exista la presencia de hidrocarburo, así como ejecutar la remediación de los componentes ambientales afectados, en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR.	2 días hábiles	Incumplida (Área: 13 FC y - 1 ANP)
8	MP		Ejecutar los muestreos de comprobación (agua, suelo y sedimento) en las áreas recuperadas y remediadas después de la limpieza en el agua de mar, zona rocosa, en zona de bahía de las Áreas Naturales Protegidas, ecosistemas frágiles, y en otras áreas marinas (lecho marino, sedimentos, zona intermareal, entre otros), en las cuales exista presencia de hidrocarburo, en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR.	30 días hábiles contados a partir de la culminación de la limpieza	En verificación
9	MCP		Realizar el monitoreo hidrobiológico, monitoreo de aves y mamíferos marinos y monitoreo de los ecosistemas frágiles y diversidad biológica de las Áreas Naturales Protegidas y otras áreas afectadas por el desplazamiento del hidrocarburo derramado, a fin de determinar el grado de afectación biológica, en coordinación con el SERNANP, IMARPE, PRODUCE y SERFOR.	30 días hábiles	Incumplida

10	MP		Aseguramiento del área, contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar afectada, correspondiente a la zona del mar de Ventanilla, donde se produjo la emergencia ambiental (el 24 de enero de 2022), producto del derrame de petróleo crudo proveniente de la línea de descarga del Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla; asimismo, colocar barreras de contención donde se observe la última traza de hidrocarburos proveniente de la presente emergencia.	1 día hábil	Incumplida
11	MP	Resolución Directoral N° 00012-2022-OEFA/DSEM del 27 de enero de 2022, notificada el 27 de enero de 2022	Ejecución de los muestreos de comprobación (agua y sedimento) con posterioridad a las actividades de contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar afectada, correspondiente a la zona del Mar de Ventanilla, donde se produjo la emergencia ambiental (del 24 de enero de 2022), producto del derrame de petróleo crudo proveniente de la línea de descarga del Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla.	5 días hábiles	Incumplida
12	MP		Realizar el almacenamiento, transporte y disposición final de los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos generados como consecuencia de las actividades de la limpieza del área de agua de mar afectada, correspondiente a la zona del Mar de Ventanilla, donde se produjo la emergencia ambiental, de fecha 24 de enero de 2022, producto del derrame de petróleo crudo proveniente de la línea de descarga del Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla.	5 días hábiles	En verificación
13	RIGA	Resolución N° 00013-2022-OEFA/DSEM del 31 de enero de 2022, notificada el 31 de enero de 2022	Actualizar o modificar el plan de contingencia de la REFINERÍA LA PAMPILLA, aprobado por Resolución de Capitanía N° 263-2015, de tal manera que, considere un mayor dimensionamiento de capacidad de respuesta inmediata ante la ocurrencia de un derrame de hidrocarburos de gran volumen.	30 días hábiles	En verificación
14	MP		Paralizar las actividades operativas de carga o descarga de hidrocarburos u otros productos en los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3, así como en el Terminal Monoboya T-4, existentes en Refinería La Pampilla, hasta que presente al OEFA un Plan de Gestión ante Derrames de Hidrocarburos en Mar; así como un informe técnico emitido por una entidad especializada que evidencie la integridad de las instalaciones, donde se garantice la operatividad de los terminales, a fin de evitar daños a los componentes ambientales.	Hasta que presente: (i) Plan de Gestión y (ii) Informe Técnico emitido por una entidad especializada que evidencie la integridad de las instalaciones	Cumplida
15	MP	Resolución N° 00048-2022-OEFA/DSEM del 15 de marzo de 2022, notificada el 16 de marzo de 2022	Realizar la segregación, almacenamiento, tratamiento valorización, transporte y disposición final, de la totalidad de los residuos sólidos y líquidos, tanto peligrosos como no peligrosos, generados como consecuencia de las actividades de aseguramiento del área, contención, recuperación de hidrocarburos y limpieza de las áreas afectadas producto de la emergencia ambiental; de acuerdo con lo establecido en el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.	10 días hábiles	En verificación
16	MP	Acta de Supervisión del 1 de abril de 2022. Expediente N° 0013-2022-DSEM-CHID, notificada el 8 de abril de 2022	Cese de mezcla de arena impregnada de petróleo crudo con arena limpia en la playa San Gaspar, utilizada como acción de limpieza, así como en otras playas donde se estuvieron ejecutando dichas acciones; y, acreditación de la metodología utilizada como acción de limpieza en la playa San Gaspar, así como su eficacia.	Inmediata	Incumplida
17	MCP	Resolución N° 00206-2022-OEFA/DSEM del 30 de septiembre de 2022, notificada el 4 de octubre de 2022. (*)	Presentar el Plan de Rehabilitación ante el Ministerio de Energía y Minas, de conformidad con el artículo 66-B y 66-C del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, donde se incluyan las medidas de rehabilitación dirigidas a recuperar los elementos o funciones alterados de los ecosistemas en sesenta y nueve (69) formaciones costeras, el cual deberá ser ejecutado de manera inmediata luego de su aprobación.	12 meses	Cumplida (**)
		Resolución N° 00234-2022-OEFA/DSEM del 9 de noviembre de 2022, notificada el	Presentar el Plan de Rehabilitación ante el Ministerio de Energía y Minas, de conformidad con el artículo 66-B y 66-C del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, donde se incluyan las medidas de rehabilitación dirigidas a recuperar los elementos o funciones alterados de los ecosistemas en las	3 meses a partir de notificada la Resolución 00015-2024-OEFA-DSEM (12-01-2024)	Cumplida (**)

		9 de noviembre de 2022.	formaciones costeras Playa Bahía Blanca y Playa de Pescadores, el cual deberá ser ejecutado de manera inmediata luego de su aprobación.		
		Resolución N° 00044-2023-OEFA/DSEM, del 09 de marzo de 2023, notificada el 09 de marzo de 2023.	Presentar el Plan de Rehabilitación ante el Ministerio de Energía y Minas, de conformidad con el artículo 66-B y 66-C del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, donde se incluyan las medidas de rehabilitación dirigidas a recuperar los elementos o funciones alterados de los ecosistemas para el Islote S/N 7, Islote Grande, Islotes San Pedro, Islote S/N 8, Islote El Solitario e Islote Pata de Cabra, zona submareal de la formación costera Punta Mulatas, zona submareal de los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3 y Terminal Monoboya 4 y las Áreas Naturales Protegidas Zona Reservada Ancón, Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras – Islote Grupo de Pescadores, el cual deberá ser ejecutado de manera inmediata luego de su aprobación.	7 meses a partir de notificada la Resolución 00015-2024-OEFA-DSEM (12-01-2024)	Cumplida (**)
18	MCP	Resolución N° 00206-2022-OEFA/DSEM del 30 de septiembre de 2022, notificada el 4 de octubre de 2022. (*)	Implementar un programa de cumplimiento de la normativa ambiental, que tenga como contenido mínimo lo siguiente: (i) Identificación y evaluación de riesgos de incumplimiento a la normativa ambiental y las acciones para su mitigación, a cargo de una persona natural externa o persona jurídica especialista en materia ambiental.	45 días hábiles	Cumplida (PCNA aprobado)
19	RIGA	Resolución N° 00009-2023-OEFA/DSEM del 19 de enero de 2023, notificada el 20 de enero de 2023	Actualizar y/o modificar los Instrumentos de Gestión Ambiental de la Refinería La Pampilla para sus operaciones en mar, aprobados por la autoridad ambiental competente, respecto de las Áreas de Influencia Directa e Indirecta para las operaciones en mar de los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3, así como del Terminal Monoboya T4, cuyas extensiones deben considerar y estimar un posible derrame de hidrocarburos en los terminales, los números de naves marítimas que operan en la zona, espacios técnicos de seguridad para el movimiento de las naves marítimas, el mayor volumen de petróleo crudo y productos derivados que cargan y/o descargan los buques en los terminales de la unidad fiscalizable, así como, las características oceanográficas y meteorológicas del cuerpo marino y las características biológicas y sociales de la población en las áreas de influencia.	180 días calendario	Cumplida
20	RIGA		Presentar ante el Ministerio de Energía y Minas un Plan de Relaciones Comunitarias como parte de los Instrumentos de Gestión Ambiental de la Refinería La Pampilla para sus operaciones en mar, aprobados por la autoridad ambiental competente, a fin de gestionar las relaciones entre la población involucrada y la empresa. Dicho plan debe considerar las medidas de manejo social ante los impactos positivos y/o negativos que se generen por las actividades de carga y descarga de hidrocarburos que se realizan en los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3 y del Terminal Monoboya T4 de la Refinería La Pampilla, así como emergencias ambientales ocasionadas por derrames de hidrocarburos en mar, que permitan garantizar la atención necesaria, oportuna e inmediata de los grupos de interés que se vean afectados como consecuencia de dichos eventos.	180 días calendario	Cumplida
21	MP	Resolución N° 00028-2023-OEFA/DSEM del 09 de febrero de 2023, notificada el 09 de febrero de 2023	Inspeccionar las noventa y siete (97) formaciones costeras identificadas por el OEFA, relacionadas a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, el 15 y 24 de enero de 2022	Durante la elaboración y antes de la ejecución de los PDR	En verificación
22	MP		Reportar en el plazo máximo de 12 horas la presencia organoléptica de hidrocarburos en el agua de mar, en sedimento (arena de playa, lecho marino) y/u orilla rocosa (roca), que se identifique en las noventa y siete (97) formaciones costeras	Durante la elaboración y antes de la ejecución de los PDR	En verificación
23	MP		Garantizar la continuidad en la ejecución de las acciones de primera respuesta, consistentes en asegurar el área, realizar la contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante, trazas, grumos, gotas e iridiscencia del hidrocarburo presente en agua de mar, sedimento (arena de playa, lecho marino) y/u orilla rocosa (roca) en las formaciones costeras donde se identifique la presencia organoléptica de hidrocarburos en alguno de los componentes ambientales antes descritos, relacionadas a los derrames de	Durante la elaboración y antes de la ejecución de los PDR	En verificación

			petróleo crudo ocurridos en el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, el 15 y 24 de enero de 2022.		
24	MP		Realizar la gestión integral (segregación, almacenamiento, tratamiento, acondicionamiento, valorización, transporte y disposición final) de la totalidad de los residuos sólidos, tanto peligrosos como no peligrosos, generados como consecuencia de la continuidad de la ejecución de las acciones de primera respuesta (APR), en las formaciones costeras reportadas en la medida preventiva N° 3 de la presente resolución, relacionadas a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, el 15 y 24 de enero de 2022; de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.	Durante la elaboración y antes de la ejecución de los PDR	En verificación
25	MP	Resolución N° 0067-2023-OEFA/DSEM, del 14 de abril de 2023, notificada el 17 de abril de 2023.	Inspeccionar las treinta y cinco (35) islas e islotes, tres (3) áreas naturales protegidas, zona submareal (marina) de la formación costera Punta Mulatas y zona submareal (marina) de los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3 y Terminal Monoboya 4, enlistadas en el Anexo 1 de la presente resolución, relacionadas a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, el 15 y 24 de enero de 2022.	Durante la elaboración y antes de la ejecución de los PDR	En verificación
26	MP		Reportar en el plazo máximo de 12 horas la presencia organoléptica de hidrocarburos en el agua de mar, en sedimento (arena de playa, lecho marino) y/u orilla rocosa (roca), que se identifique en las treinta y cinco (35) islas e islotes, tres (3) áreas naturales protegidas, zona submareal (marina) de la formación costera Punta Mulatas y zona submareal (marina) de los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3 y Terminal Monoboya 4 enlistadas en el Anexo 1 de la presente resolución.	Durante la elaboración y antes de la ejecución de los PDR	En verificación
27	MP		Garantizar la continuidad de la ejecución de las acciones de primera respuesta (APR), consistentes en asegurar el área, realizar la contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante, trazas, grumos, gotas e iridiscencia del hidrocarburo presente en agua de mar, sedimento (arena de playa, lecho marino) y/u orilla rocosa (roca) en las áreas enlistadas en el Anexo 1 de la presente Resolución donde se identifique la presencia organoléptica de hidrocarburos en alguno de los componentes ambientales antes descritos, relacionadas a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, el 15 y 24 de enero de 2022.	Durante la elaboración y antes de la ejecución de los PDR	En verificación
28	MP		Realizar la gestión integral (segregación, almacenamiento, tratamiento, acondicionamiento, valorización, transporte y disposición final), de la totalidad de los residuos sólidos, tanto peligrosos como no peligrosos, generados como consecuencia de la continuidad de la ejecución de las acciones de primera respuesta (APR), en las áreas enlistadas en el Anexo 1 de la presente Resolución y reportadas en la medida preventiva N° 3 de la presente resolución, relacionadas a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, el 15 y 24 de enero de 2022; de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.	Durante la elaboración y antes de la ejecución de los PDR	En verificación

Anexo N° 3.

Variables para la determinación del riesgo por distrito

N°	Variables	Entorno
1	Mediciones no saludables en playas	Ambiental
2	Mediciones de parámetros con excesos de ECA en bahías	Ambiental
3	Mediciones con restricciones por categoría en cuencas	Ambiental
4	Mediciones con parámetros con excesos de ECA aire	Ambiental
5	Categorías de contaminación reportadas por las municipalidades	Humano
6	Información de puntos críticos no atendidos e RRSS	Humano
7	Categorización de ANP según USO	Ambiental
8	Categorización de áreas degradadas por residuos sólidos	Ambiental
9	Diagnósticos de salud relacionados a temas ambientales	Humano
10	Unidades fiscalizables	Económico
11	Alertas de activación de quebradas	Ambiental
12	Alertas de precipitaciones	Ambiental
13	Áreas inundables	Ambiental
14	Componentes fiscalizables críticos	Ambiental
15	Conflictos socioambientales	Ambiental
16	Fuentes contaminantes	Ambiental
17	Pasivos ambientales en hidrocarburos	Ambiental
18	Pasivos ambientales mineros	Ambiental
19	Alertas de riesgos ambientales en depósitos de relaves mineros	Ambiental
20	Susceptibilidad de deslizamiento	Ambiental
21	Vertimientos autorizados	Ambiental
22	Zonas críticas	Ambiental

Anexo N° 4.

Factores de riesgo, criterios y puntaje para la priorización de supervisiones especiales

N°	Factores de riesgo	Criterio	0	1	2	3
1	Riesgo intrínseco de la actividad	La actividad se encuentra dentro del listado del SEIA(*).	No o No se cuenta con información	-	-	Sí
2	Riesgo intrínseco de la actividad	El administrado realiza actividad sin Instrumento de Gestión Ambiental - IGA(*).	No o No se cuenta con información	-	-	Sí
3	Antecedentes	Reporte de alertas ambientales remitido por la DEAM	No cuenta con reporte de alertas ambientales	-	-	Cuenta con reporte de alertas ambientales
4	Antecedentes	Tiempo transcurrido desde que ocurrieron los hechos denunciados hasta la comunicación a la Coordinación	Más de un año	En el año	En el trimestre	En el mes
5	Antecedentes	Cantidad de denuncias previas, requerimientos previos de COFEMA u otras entidades públicas, relacionadas a la unidad fiscalizable (****)	No hay denuncias previas o requerimientos previos de COFEMA u otras entidades	1 a 3 denuncias previas o requerimientos previos de COFEMA u otras entidades	4 a 7 denuncias previas o requerimientos previos de COFEMA u otras entidades	Más de 8 denuncias previas o requerimientos previos de COFEMA u otras entidades
6	Antecedentes	Existen conflictos sociales relacionados a la unidad fiscalizable.	No cuenta con conflictos identificados por OEFA	Cuenta con conflicto no priorizado por OEFA	-	Cuenta con conflicto priorizado por OEFA
7	Antecedentes	Año en que se realizó la última supervisión a la unidad fiscalizable (*) y (**).	El presente año	El año pasado	Hasta 2 años antes	Más de 2 años o No se supervisó anteriormente
8	Factores de vulnerabilidad	Ubicación de la unidad fiscalizable y/o área de impacto.	Parque industrial o terrenos eriazos	No se cuenta con información	Áreas agrícolas	Zona con población aledaña, áreas de amortiguamiento, áreas naturales protegidas, zonas arqueológicas y ecosistemas frágiles reconocidos.
9	Alcance de operaciones	Tipo de efluentes(***) que genera la unidad fiscalizable	Sin descarga, No se cuenta con información o información insuficiente	Descarga de efluente posiblemente tratado o descarga a la red de alcantarillado o recirculación de lixiviados	-	Posible descarga de efluentes sin tratamiento a cuerpo receptor

10	Alcance de operaciones	Tipo de emisiones que genera la unidad fiscalizable (Conducidas - No conducidas)	Sin emisiones, No se cuenta con información o información insuficiente	Emisiones no conducidas (material particulado)	Problemas de malos olores	Posibles emisiones conducidas sin control (Humos de combustión o procesos)
11	Alcance de operaciones	Generación de ruido producto de la actividad realizada en la unidad fiscalizable	No o No se cuenta con información	-	-	Posible generación de ruido
12	Alcance de operaciones	Manejo de residuos generados por la unidad fiscalizable	Adecuado manejo de residuos. No se cuenta con información o información insuficiente	Posible inadecuado manejo de residuos no peligrosos	---	Posible inadecuado manejo de residuos peligrosos

Notas:

Anexo N° 03 Criterios para la programación de supervisiones especiales del Manual de Procedimientos de Supervisión Ambiental - MAPRO (2023)

(*) Para actividades del sector agricultura, que se determinen crianza animales o campos de cultivo de subsistencia o agricultura familiar; se considera la puntuación 0.

(**) Para las actividades del sector industria, en donde no se hayan realizado supervisiones ambientales anteriormente, se considera la puntuación 0"

(***) No aplica para efluentes domésticos.

(****) No se considerarán las denuncias cuya verificación no se haya confirmado la participación del administrado y/o unidad fiscalizable. Adicionalmente, se considerará el total de denuncias previas, requerimientos previos de COFEMA u otras entidades públicas históricas que obren en los registros.

Anexo N° 5.

Puntaje, prioridad, y oportunidad de las supervisiones especiales

Puntaje	0 al 15	16 al 20	21 al 23	24 a más
Prioridad	Baja	Media	Alta	Muy Alta
Oportunidad	No se prioriza	Hasta un año desde recepcionada la denuncia	Hasta 6 meses desde recepcionada la denuncia	Hasta 3 meses desde recepcionada la denuncia

Nota: Anexo N° 03 Criterios para la programación de supervisiones especiales del Manual de Procedimientos de Supervisión Ambiental - MAPRO (2023)

Anexo N° 6.

Criterios específicos por sector para la priorización de supervisiones ambientales

Criterios específicos	M	H	E	P	I	A	RS	CA	Total
Riesgos climáticos									
Riesgo de origen Hidrometeorológico y movimiento de masas correspondientes a escenarios de lluvias anómalos	x								
Plan Multisectorial ante la ocurrencia del Fenómeno El Niño 2023-2024, aprobado mediante Decreto Supremo N° 101-2023-PCM del 2 de septiembre de 2023. Zonas de priorización: Ancash, La Libertad, Lambayeque, Lima y Piura	x								
Zonas propensas a inundaciones y deslizamientos frente a la ocurrencia de eventos hidrometeorológicos extremos							x		
Obligaciones legales									
Unidades fiscalizables en etapa de cierre, que cuenten con plan de cierre de minas aprobado, con certificado y/o solicitud de cierre final y/o que cuenten con garantías para el cierre de minas	x								
Verificación del cumplimiento de obligaciones ambientales en el marco de la adecuada gestión y manejo de residuos sólidos		x	x						
Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos		x	x						
Proyectos de exploración que han concluido sus actividades de cierre y presentaron su informe de cierre.	x								
Incumplimientos de obligaciones fiscalizables referidas a: (i) la participación de profesionales en la elaboración y/o suscripción de estudios, (ii) la modificación del Registro, (iii) brindar información veraz en los estudios elaborados y/o (iv) presentar información en la forma y plazos establecidos								x	
Riesgo intrínseco									
Unidades que por la naturaleza de la actividad y envergadura de sus procesos cuentan con mayores controles ambientales. / Instrumentos de gestión ambiental con impactos ambientales significativos.					x	x			
Unidades fiscalizables consideradas como instrumentos de gestión ambiental complementarios al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.								x	
Riesgo asociado al tipo y cantidad de componentes críticos con los que cuentan las unidades fiscalizables	x								
Antecedentes									
Unidades Fiscalizables que no han sido supervisadas en los últimos años.	x	x	x	x	x		x	x	
Verificación de Medidas Administrativas / Actos de compromiso	x	x	x	x	x		x		
Índice de incumplimiento determinado de acuerdo al historial de supervisiones anteriores.				x	x			x	
Estado de operatividad de la Unidad Fiscalizable				x		x			
Estado de las estrategias de cumplimiento							x		
Historial de supervisiones: orientativas o con recomendación de proceso administrativo sancionador.						x			
Cantidad de Incumplimientos en la última supervisión							x		
Administrados que hayan incumplido las recomendaciones formuladas y/o cuenten con								x	

compromisos generados con posterioridad a dichas recomendaciones									
Seguimiento de emergencias ambientales		X	X				X		
Riesgos ambientales identificados en los estudios de causalidad y/o vigilancias realizadas por la Dirección de Evaluación Ambiental		X	X						
Riesgos por operaciones									
Impactos ambientales generados por los efluentes líquidos de actividades minero-metalúrgicas en la calidad de cuerpo receptor, identificados en los resultados de los muestreos ambientales realizados por el OEFA.	X								
Riesgo de afectación a los componentes ambientales por vertimientos de efluentes domésticos e industriales.				X					
Riesgo de afectación al componente suelo por la inadecuada disposición final de residuos hidrobiológicos.				X					
Riesgo de afectación al componente aire por emisiones atmosféricas (gases y vahos).				X	X				
Riesgo de afectación a los componentes ambientales producto de derrames o fugas de hidrocarburos.		X							
Riesgo de afectación a los componentes ambientales producto de instalaciones de hidrocarburos en etapa de abandono.		X							
Riesgo de afectación a los componentes ambientales por la construcción de unidades de generación, transmisión y distribución.			X						
Riesgo de afectación al componente agua producto del vertimiento de efluentes por la actividad de la industria manufacturera					X				
Riesgo de afectación al componente agua producto de la generación de residuos peligrosos					X				
Unidades fiscalizables que por sus actividades generan riesgo ambiental en la Industria Manufacturera, Comercio Interno o Régimen Especial.					X				
Vulnerabilidad por ubicación									
Riesgos de afectación a las Áreas Naturales Protegidas por el Estado.		X					X		
Áreas de amortiguamiento							X		
Intervenciones territoriales		X	X						
Cantidad de población por distrito de acuerdo a la ubicación de la unidad fiscalizable y actividades para la promoción de cumplimiento					X				
Clasificación de áreas degradadas por residuos municipales (por extensión y actividad)							X		
Cercanía a cuerpo de agua							X		
Cercanía a la población							X		
Áreas arqueológicas							X		
Áreas degradadas municipales con más de una municipalidad							X		
Cantidad de unidades fiscalizables por Distrito				X					
Asuntos administrativos/sociales									
Compromisos para atender denuncias ambientales		X	X	X	X				
Actividades de unidades fiscalizables que obtuvieron mayores denuncias en los últimos años						X			
Existencia de conflictos socioambientales/ Unidades que se encuentran enmarcadas dentro de una mesa de		X	X			X			

diálogo y/o potencial presencia de conflictos socioambientales									
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Notas:

- M: Minería
- H: Hidrocarburos
- E: Energía
- P: Producción
- I: Industria
- A: Agricultura
- RS: Residuos Sólidos
- CA: Consultoras Ambientales

Anexo N° 6.

Propuesta sobre la Implementación de supervisiones ambientales ex ante y con enfoque de riesgo de los planes de contingencia ambientales en las actividades de hidrocarburos

1. Delimitación del problema que se quiere cambiar

Existen planes de contingencia con limitada respuesta frente a emergencias ambientales

2. Imaginar el futuro

En atención a las lecciones que nos deja el caso Repsol, se requiere idear soluciones que contribuyan con mayores probabilidades desde el campo de la fiscalización ambiental al cumplimiento de las obligaciones ambientales (resultados), y a la efectiva prevención y adecuada respuesta por parte de los administrados de los impactos ambientales que se originen en escenarios de emergencias ambientales (impacto).

3. Marcar la cancha

Oportunidades y amenazas para la implementación del enfoque de riesgo en la planificación de supervisiones ambientales por el OEFA

Oportunidades
<ul style="list-style-type: none">• La OCDE en el 2020 recomendó al OEFA fortalecer la implementación del enfoque de riesgo y proporcionalidad, basado en las buenas prácticas internacionales.• El OEFA cuenta con convenios de cooperación interinstitucional con el Osinergmin que permite la integración de la información generada por ambas entidades.• El Osinergmin implementará supervisiones orientativas para evaluar el estado actual de las instalaciones de Líneas Submarinas, Líneas hacia Terminales Marítimos, Sistemas de Recolección e Inyección utilizados en las actividades de Hidrocarburos.
Amenazas
<ul style="list-style-type: none">• No existen avances en la implementación de los convenios de cooperación interinstitucional con el Osinergmin en lo referido a integración de la información.• No existe un marco normativo que permita una fiscalización administrativa integrada de planes de contingencia, planes de respuesta a emergencias y planes de contingencia operacionales.

- El "Reglamento para la identificación, Evaluación y Gestión de Riesgos de los Activos Críticos Nacionales" viene siendo alegado por el Osinergmin para denegar información solicitada por el OEFA en el marco de las acciones de supervisión ambiental.

Elaboración propia

4. Idear soluciones

A partir del árbol de objetivos presentado en la investigación se identifican las siguientes alternativas de solución al problema público identificado:

1. Establecer claras diferencias entre los planes de contingencias ambientales, planes de respuestas a emergencias y planes de contingencia operacionales.
2. Fortalecer la fiscalización ambiental a partir del enfoque preventivo y de riesgos y de un modelo de fiscalización administrativa integrada entre OEFA, Osinergmin y Dicapi.
3. Fortalecer los incentivos para cumplir con garantizar medidas de contingencias adecuadas para emergencias de gran envergadura

A fin de materializar la idea 2 de solución planteada respecto al fortalecimiento de la fiscalización ambiental con enfoque preventivo y de riesgos y a través de una fiscalización administrativa integrada, se presenta la siguiente estructura del proyecto:

Tabla N° 1

Estructura General del Proyecto

Bloque I. Objeto del proyecto		
Racionalidad del proyecto	Objetivos	Estrategia
La detección oportuna de deficiencias en los planes de contingencia incorporados a los IGA de la actividad y la disposición de medidas administrativas por parte de la Entidad de Fiscalización Ambiental, cuando corresponda, contribuirá a la idoneidad de los planes de contingencia, los cuales son instrumentos claves y estratégicos para la prevención y respuesta idónea frente a las emergencias ocurridas en el	Contribuir a lograr planes de contingencia con adecuada respuesta frente a emergencias ambientales	Implementar supervisiones ambientales ex ante a la ocurrencia de emergencias de los planes de contingencia ambientales de las actividades de hidrocarburos

marco de las actividades de hidrocarburos.		
BLOQUE II. Sujetos del Proyecto		
Stakeholders		
<ul style="list-style-type: none"> • Administrados (Titulares de actividades de hidrocarburos): Potenciales sujetos supervisables y responsables de cumplir las obligaciones ambientales. De acuerdo con el PIFA, al 14 de mayo del 2025 el OEFA tiene 4770 administrados identificados en el subsector hidrocarburos, los cuales son titulares de 6396 unidades fiscalizables. • Osinergmin: Entidad responsable de la supervisión en materia de seguridad e infraestructura respecto de las actividades de hidrocarburos. Se requiere una supervisión ambiental integrada con la información generada por el OSINERGMIN. • DICAPI: Autoridad Marítima Nacional. Entre sus funciones aprueba los PC operacionales en el marco del Decreto Legislativo N° 1147 (2012). • MINEM: Tiene a su cargo la evaluación de los PC complementarios a los instrumentos de gestión ambiental correctivos. • SENACE: Tiene a cargo la evaluación de los PC que se deriven de IGA • Poblaciones del área de influencia de las unidades fiscalizables priorizadas: Potenciales afectados por emergencias ambientales y/o siniestros. 		

4. Trazar la ruta, marcar los puntos de parada, identificando el eslabón perdido y con indicadores de cumplimiento

Tabla N° 2.

Matriz bidimensional de la teoría del cambio aplicada a la propuesta de supervisión ambiental ex ante de PC

	¿Qué?	Indicador	¿Cómo?	Indicador
Problema	Planes de contingencia con débil respuesta frente a escenarios de emergencias ambientales en el subsector hidrocarburos	Cantidad de unidades que cuentan con planes de contingencia que no hayan sido actualizado en los últimos 5 años		
Intervención	Supervisión ambiental ex ante de planes de contingencia a fin de advertir riesgos e impactos ambientales no previstos, idoneidad y capacidad de respuesta de las	Cantidad de supervisiones realizadas en unidades fiscalizables priorizadas según su nivel de riesgo	Priorizar unidades fiscalizables según nivel de riesgo ambiental, aplicando metodología que considere riesgo específico de las actividades del subsector hidrocarburos Definir estrategias de fiscalización	Cantidad de unidades fiscalizables priorizadas

	medidas de contingencia			
Producto (Resultado intermedio)	Medidas administrativas	Cantidad de medidas administrativas dispuestas	Evaluación de resultados de la supervisión	Cantidad de supervisiones que cuentan con informe de supervisión que recomienda medida administrativa
Resultado esperado	Cumplimiento de obligaciones ambientales derivados de Planes de contingencias y/o efectivos frente a escenarios de emergencias ambientales y/o siniestros	Cantidad de emergencias ambientales en unidades fiscalizables priorizadas donde los planes de contingencia cumplieron su finalidad	Supervisión de obligaciones contenidas en planes de contingencia ante escenarios de emergencias ambientales y/o desastres	Cantidad de emergencias producidas en unidades fiscalizables priorizadas que motivaron supervisiones ambientales
Impacto	Conservación ambiental de los ecosistemas frente a escenarios de emergencia ambiental y/o siniestros	Cantidad de Puntos de medición que superan Parámetros de ECA agua Cantidad de Puntos de medición que superan ECA aire Cantidad de Puntos de medición que superan Parámetros ECA suelo	Evaluación ambiental de componentes ambientales	Cantidad de emergencias y/o siniestros en unidades priorizadas que motivaron evaluaciones ambientales
Valor público	Ciudadanos conservan la calidad ambiental de sus ecosistemas			

Nota: Elaboración propia

5. Pensar dentro de la caja

Fortalezas
<ul style="list-style-type: none"> • El enfoque preventivo y orientado a riesgos se encuentra incorporado en instrumentos normativos y estratégicos de la más alta jerarquía a nivel del OEFA. • El OEFA ha aprobado metodologías para la priorización de supervisiones especiales y regulares.

Debilidades

- Las metodologías para la priorización de supervisiones especiales y regulares no se encuentran articuladas.
- El diseño de la metodología para la priorización de supervisiones regulares no atiende claramente a un enfoque de riesgos.

Notas biográficas

Kattia Tatiana Bocanegra Carrión

Abogada, egresada el año 2013 y titulada por la Universidad Nacional de Trujillo, con Especialidad en Gestión Pública, Políticas Públicas, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y Derecho Ambiental. Cuenta con más de diez años de experiencia laboral en supervisión a la Administración Pública con enfoque de derechos humanos y sostenibilidad.