



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**Primera Sala Especializada Permanente competente en las  
materias de Minería y Energía**

**RESOLUCIÓN N° 008-2014-OEFA/TFA-SEP1**

EXPEDIENTE N° : 192-2014-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y  
APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : VOPAK PERÚ S.A. EN LIQUIDACIÓN  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 220-2014-OEFA/DFSAI

*SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 220-2014-OEFA/DFSAI del 11 de abril de 2014, al haberse comprobado que Vopak Perú S.A. en Liquidación debía cumplir con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, que contenía la obligación ambiental fiscalizable y que le era exigible desde la entrada en vigencia de la citada norma, al ser titular de las actividades de hidrocarburos. En tal sentido, se concluye que no tiene relevancia en el presente caso el procedimiento de adecuación contenido en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM.*

*Asimismo, se fija la multa en ciento cuarenta y siete con treinta y seis centésimas (147,36) Unidades Impositivas Tributarias, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD".*

Lima, 24 de setiembre de 2014

**I. ANTECEDENTES**

1. Vopak Perú S.A. en Liquidación<sup>1</sup> (en adelante, **Vopak**) es titular de una Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos – Terminal Callao (en adelante, **Planta de Abastecimiento Callao**), ubicada en Av. Néstor Gambetta N° 1265, provincia del Callao.
2. El 21 de marzo de 2011, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a la Planta de Abastecimiento Callao, durante la cual verificó que Vopak habría incurrido en incumplimiento de la normativa relativa a los residuos

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20382506040.

El 13 de agosto de 2014, la Junta General de Accionistas acordó la disolución y liquidación de Vopak Perú S.A. Dicho acuerdo se encuentra registrado en el asiento D00009 de la Partida N° 11011513 de la Oficina Registral Lima de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp).

sólidos y a las actividades de hidrocarburos, conforme se desprende del Informe N° 002/03-2011/RHC/VGS (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>2</sup>.

3. — Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral N° 201-2014-OEFA-DFSAI/SDI del 14 de febrero de 2014<sup>3</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Vopak<sup>4</sup>.
4. El 7 de marzo de 2014, Vopak presentó su escrito de descargos respecto de la imputación realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 201-2014-OEFA-DFSAI/SDI<sup>5</sup>.
5. Mediante Resolución Directoral N° 220-2014-OEFA/DFSAI<sup>6</sup> del 11 de abril de 2014, la DFSAI sancionó a Vopak con una amonestación y una multa ascendente a doscientos noventa y ocho con noventa y ocho centésimas (298,98) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la multa impuesta

N°	Hechos Sancionados	Norma Incumplida	Norma Tipificadora	Sanción
1	No realizar un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos en el área denominada "Taller de Contratistas".	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>7</sup> . Artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>8</sup> .	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD <sup>9</sup> .	0,24 UIT

2. Fojas 1 a 68.

3. Fojas 176 a 187.

4. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 14 de febrero de 2014.

5. Fojas 189 a 340.

6. Fojas 378 a 401.

7. **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

**Artículo 48°.-** Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias.  
(...)

8. **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

**Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos**

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;
3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;
4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

N°	Hechos Sancionados	Norma Incumplida	Norma Tipificadora	Sanción
2	No realizar un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos en el área ubicada al costado del almacén de productos químicos del "Taller de contratistas" y los cilindros no se encontraban debidamente rotulados.	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.	0,26 UIT
3	Realizar el abandono parcial de uno de los tanques que forman parte de sus	Artículos 89° y 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>10</sup> .	Numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo	3,02 UIT

9 **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Rubro 3 Accidentes y/o protección del medio ambiente				
3.8. Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos				
Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones	
3.8.1. Incumplimiento de las normas de manejo, almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.	Arts. 10°, 16°, 17°, 18°, 24°, 25°, 26°, 30°, 31°, 32°, 37°, 38°, 39°, 40°, 41°, 42°, 43°, 48°, 49°, 50°, 51°, 52°, 53°, 54°, 60°, 61°, 77°, 78°, 82°, 85°, 86°, 87°, 88° y 116° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM. Art., 138°, del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM Art. 119° de la Ley N° 28611. Arts. 48° y 73° literal d) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 3,000 UIT.	CI, STA, SDA	
CI: Cierre de Instalaciones STA: Suspensión Temporal de Actividades SDA: Suspensión Definitiva de Actividades				

10 **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 89°.-** El Titular que haya tomado la decisión de dar por terminada sus Actividades de Hidrocarburos, deberá comunicarlo por escrito a la DGAAE. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes deberá presentar ante la DGAAE un Plan de Abandono, coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, debiéndose observar lo siguiente:

- Teniendo en cuenta el uso futuro previsible que se le dará al área, las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema se propondrá, en el Plan de Abandono las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para abandonar el área, así como el cronograma de ejecución.
- La verificación del cumplimiento del Plan de Abandono a lo largo de su ejecución y la verificación del logro de los objetivos del Plan de Abandono será efectuada por OSINERG, constituyendo el incumplimiento del Plan de Abandono, infracción al presente Reglamento.
- Conjuntamente con la presentación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono el responsable del proyecto deberá otorgar Garantía de Seriedad de Cumplimiento (Carta Fianza), que sustente el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Plan de Abandono. La Garantía debe ser extendida a favor del Ministerio de Energía y Minas, por una entidad del sistema financiero nacional, por un monto igual al 30% del monto total de las inversiones involucradas en el Plan de Abandono propuesto, con vigencia hasta noventa (90) días calendario después de la fecha programada para la culminación de las actividades consideradas en el Plan de Abandono.
- La garantía de Seriedad de Cumplimiento del Plan de Abandono, no podrá ser liberada hasta que el OSINERG informe a la DGAAE su conformidad a la ejecución del Plan de Abandono y al cumplimiento de las metas ambientales de éste.

Durante la elaboración del Plan de Abandono y el trámite de aprobación, el responsable u operador mantendrá vigilancia de las instalaciones y el área para evitar, y controlar de ser el caso, la ocurrencia de incidentes de contaminación o daños ambientales.

**Artículo 90°.-** El Plan de Abandono Parcial se ceñirá a lo establecido en el artículo anterior en lo referente a tiempo y procedimiento. Este abandono parcial no requiere de Garantía de Seriedad de Cumplimiento.

N°	Hechos Sancionados	Norma Incumplida	Norma Tipificadora	Sanción
	instalaciones, sin la previa comunicación, presentación y aprobación de un Plan de Abandono Parcial.		N° 028-2003-OS/CD <sup>11</sup> .	
4	No impermeabilizar el área estanca de sus tanques de almacenamiento de combustibles líquidos ni instalar un sistema de encauzamiento hacia pozas	Artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>12</sup> .	Numeral 3.12.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD <sup>13</sup> .	294,72 UIT

<sup>11</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente		
3	3.4. Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental		
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción
	3.4.5. Incumplimiento de normas sobre Plan de Abandono.	Art. 15° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Arts. 118° al 121° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Art. 52° del Reglamento aprobado por D.S. N° 030-98-EM. Art. 88°, 89° y 90° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM. Art. 69 del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM, incorporado a través del D.S. N° 045-2005-EM. Arts. 66°, 67°, 68° 150°, 193°, 194°, 195°, 196°, 197°, 198°, 199°, 200°, 201°, 202°, 203°, 204°, 205° y 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 69°, 70°, 89° inciso b) y 90° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Art. 4°, 6° y 9° de la Ley N° 29134.	Hasta 10,000 UIT.

<sup>12</sup> DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

Artículo 43°.- Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos cumplirá con los siguientes requisitos:

(...)

c. Cada tanque o grupo de tanques deberá estar rodeado por un dique que permita retener un volumen por lo menos igual al 110% del volumen total del tanque de mayor capacidad. Los muros de los diques de contención alrededor de cada tanque o grupo de tanques y el de las áreas estancas deberán estar debidamente impermeabilizados con un material de una permeabilidad igual o menor que un diez millonésimo (0,000 0001) metros por segundo. En el caso de tanques instalados con anterioridad a la vigencia de este Reglamento en que sea físicamente imposible rodear los tanques con la zona de contención, se debe construir un sistema de encauzamiento hacia pozas de recolección con capacidad no menor al 110% del volumen total del tanque de mayor capacidad. En localidades lluviosas, la capacidad de los cubetos de los tanques deberá ser mayor, de acuerdo a la intensidad de las precipitaciones. El drenaje del agua de lluvia y de las aguas contra incendio se realizará después de verificar mediante análisis químico que satisface los correspondientes Límites Máximos Permisibles vigentes. En caso de contaminarse el agua proveniente de lluvias, ésta deberá ser sometida a tratamiento para asegurar el cumplimiento de los LMP vigentes.

<sup>13</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3	3.12. Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de hidrocarburos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.12.1 Incumplimiento de las normas sobre área estanca y sistemas de drenajes.	Art. 37° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM Art. 39° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM Arts. 72° 111° literal b) y 233° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM Arts. 43 inciso c), 45° y 82° literal a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM Arts. 155°, 156° inciso b), 205° y 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM	Hasta 3,500 UIT	CI, STA

CI: Cierre de Instalaciones STA: Suspensión Temporal de Actividades

N°	Hechos Sancionados	Norma Incumplida	Norma Tipificadora	Sanción
	de recolección.			
5	No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, setiembre, noviembre y diciembre de 2010, dentro del plazo legal establecido.	Artículo 37° de la Ley N° 27314 <sup>14</sup> . Artículos 25° y 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>15</sup> .	Numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD <sup>16</sup> .	0,74 UIT
6	No presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2010, dentro de los quince (15) días hábiles del año	Artículo 37° de la Ley N° 27314. Artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>17</sup> .	Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD <sup>18</sup> .	Amonestación

14

**LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.

**Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos**

Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

37.1 Una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.

37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de la presente Ley.

37.3 Un Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos por cada operación de traslado de residuos peligrosos, fuera de instalaciones industriales o productivas, concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales y similares. Esta disposición no es aplicable a las operaciones de transporte por medios convencionales o no convencionales que se realiza al interior de las instalaciones o áreas antes indicadas.

**DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 25°.- Obligaciones del generador**

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:

(...)

4. Presentar Manifiesto de Manejo de Residuos Peligrosos a la autoridad competente de su sector de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115° del Reglamento (...)

**Artículo 43°.- Manejo del manifiesto**

El generador y las EPS-RS o EC-RS, según sea el caso que han intervenido hasta la disposición final, remitirán y conservarán el manifiesto indicado en el artículo anterior, ciñéndose a lo siguiente:

1. El generador entregará a la autoridad del sector competente durante los quince primeros días de cada mes, los manifiestos originales acumulados del mes anterior; en caso que la disposición final se realice fuera del territorio nacional, adjuntará copias de la Notificación del país importador, conforme al artículo 95 del Reglamento y la documentación de exportación de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas;

2. La autoridad del sector competente indicada en la Ley, remitirá a la DIGESA copia de la información mencionada en el numeral anterior, quince días después de su recepción;

3. El generador y las EPS-RS o la EC-RS según sea el caso, conservarán durante cinco años copia de los manifiestos debidamente firmados y sellados como se señala en el artículo anterior.

16

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

Rubro 1	No proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por OSINERGMIN y/o por reglamentación		
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción
1.4. Incumplimiento de reportes y otras obligaciones del generador de residuos sólidos	Arts. 3°, 50°, 85° y 88° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Arts. 25° y 115° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM.	Hasta 5 UIT.	

17

**DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 115°.- Declaración de manejo de residuos**

N°	Hechos Sancionados	Norma Incumplida	Norma Tipificadora	Sanción
	2011.			
<b>MULTA TOTAL</b>				<b>298,98 UIT</b>
<b>SANCIÓN NO PECUNARIA</b>				<b>AMONESTACIÓN</b>

Fuente: Resolución Directoral N° 220-2014-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 220-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) Desde el 4 de marzo de 2006 – fecha de entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**) – Vopak se encontraba en obligación de cumplir con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° de la citada norma, en su calidad de titular que desarrolla actividades de hidrocarburos.
- (ii) El procedimiento para la adecuación de las instalaciones para el almacenamiento de hidrocarburos preexistentes a las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 052-93-EM, Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 052-93-EM**), aprobado por Decreto Supremo N° 017-2013-EM, se ajusta únicamente a los temas de seguridad, los cuales se encuentran a cargo del Organismo Supervisor en la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**). En tal sentido, al hacer referencia dicho Procedimiento de Adecuación únicamente a los temas de seguridad, y al citar como entidad encargada al Osinergmin, se reconoce que para los temas ambientales, Vopak debe cumplir con las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

7. El 6 de mayo de 2014, Vopak interpuso recurso de apelación<sup>19</sup> contra la Resolución Directoral N° 220-2014-OEFA/DFSAI, en el extremo que la sancionó por no haber impermeabilizado el área estanca de sus tanques de almacenamiento de combustibles líquidos, ni haber instalado un sistema de encauzamiento hacia pozas de recolección, argumentando lo siguiente:

El generador de residuos del ámbito de gestión no municipal deberá presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, según formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento, acompañado del respectivo plan de manejo de residuos que estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA.

<sup>18</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013.

**Disposición Complementaria Transitoria**

**Única.-** Las disposiciones del presente Reglamento no resultan aplicables para los hallazgos de menor trascendencia que a la fecha de su entrada en vigencia se encuentren siendo investigados en un procedimiento administrativo sancionador. No obstante, la Autoridad Decisoria podrá calificar dicho hallazgo como infracción leve y sancionarlo con una amonestación, siempre que el administrado acredite haberlo subsanado.

<sup>19</sup> Fojas 403 a 514.

- a) Al momento de ser publicado el Decreto Supremo N° 052-93-EM (18 de noviembre de 1993), ya existían en el Perú diversas refinerías e instalaciones de almacenamiento de hidrocarburos en operación, entre ellas la Planta de Abastecimiento Callao. En tal sentido, el Ministerio de Energía y Minas incluyó en la referida norma un procedimiento de adecuación progresiva, priorizando aquellas disposiciones técnicas que resultaran más importantes para salvaguardar la seguridad y el medio ambiente. Sin embargo, la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas jamás llevó a cabo ni encargó a terceros la ejecución de las Auditorías Técnicas Completas a las Plantas de Abastecimiento preexistentes al citado Decreto Supremo, tal como se reconoce expresamente en el Informe N° 016-2012-MEM/DGH-PTC, lo cual implicó que los operadores de las instalaciones existentes no pudieron decidir qué acciones resultaban importantes y urgentes de realizar.
- b) Posteriormente, a través del Decreto Supremo N° 017-2013-EM, el Ministerio de Energía y Minas precisó que la exigibilidad de los artículos 39° y 42° del Decreto Supremo N° 052-93-EM se encontraba supeditada al cumplimiento de tres requisitos: i) la realización por parte del Osinergmin de una inspección y revisión del estado técnico de las instalaciones preexistentes; ii) la identificación por parte del Osinergmin de acciones correctivas que debían ser implementadas por los operadores de dichas instalaciones; y, iii) el otorgamiento de un plazo razonable para que los operadores ejecuten el programa de adecuación. En tal sentido, mientras no concurriesen estos tres supuestos, no podría imputarse a Vopak el haber incumplido con la impermeabilización de diques, circunstancia que debe ser tomada en cuenta por el OEFA<sup>20</sup>.
- c) La Resolución N° 220-2014-OEFA/DFSAI ha vulnerado diversos principios del procedimiento administrativo sancionador, entre ellos el de causalidad, ya que no se ha determinado claramente si existe un nexo adecuado entre la conducta reprochada y el supuesto resultado dañoso, exigiendo a Vopak el cumplimiento de normas que no le corresponden. Asimismo, señala dicha empresa que, en las decisiones que sean tomadas (en particular, en lo relacionado con la imposición de multas), debe contemplarse el principio de razonabilidad, previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- d) De acuerdo con el Decreto Supremo N° 017-2013-EM, Vopak se encuentra implementando la impermeabilización de diques, razón por la cual no resulta razonable la imposición de sanción alguna. Se debe tener en consideración que el Terminal del Callao fue construido con anterioridad a los Decretos



<sup>20</sup>

Cabe destacar que "en tal sentido, señala Vopak que no se le podría imputar el haber incumplido con la impermeabilización de diques, en la medida que la autoridad no cumplió con la obligación / condición de disponer concretamente qué adecuaciones debían implementarse, en qué plazo, o si era el caso que implicaban una modificación no justificable" (Página 10 de su escrito de apelación). Además, señalan que "es necesario que OEFA pueda analizar y tomar decisiones a la luz del Decreto Supremo N° 017-2013-EM. Ello no implica que OEFA vulnere o enerve sus competencias. Por el contrario, ello permitirá que pueda interpretar de manera sistemática y coherente la aplicación de las normas teniendo en consideración un problema existente en el Subsector Hidrocarburos como es el de las Plantas de Abastecimiento pre – existentes al Decreto Supremo N° 052-93-EM" (Páginas 11 y 12 de su escrito de apelación).

Supremos N° 052-93-EM y N° 015-2006-EM, y además, que Vopak está legitimada para implementar, de manera progresiva, aquellos requerimientos técnicos que le resulten costosos y materialmente imposibles de implementar en el corto plazo, tomando en consideración que es una Planta de Abastecimiento antigua.

- e) La obligación de impermeabilizar diques se encuentra contemplada tanto en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM como en el Decreto Supremo N° 052-93-EM, razón por la cual la interpretación del Reglamento de Protección Ambiental no puede ser aislada del Reglamento de Seguridad. Asimismo, manifiestan que, contrariamente a lo señalado por el OEFA, Vopak ha efectuado coordinaciones con el Osinergmin, habiéndose comprometido a implementar progresivamente la impermeabilización de diques.
- f) Finalmente, alude a la supuesta vulneración de diversos principios de la potestad sancionadora del Osinergmin, entre ellos el de causalidad, debido a que Vopak no ha estado obligada a efectuar trabajos de impermeabilización, en la medida que aún no se cumplen con las condiciones previstas en la ley para la adecuación progresiva y programada de las instalaciones preexistentes. Afirman además que se habría vulnerado el principio de legalidad, en la medida que el OEFA habría sancionado a Vopak por no impermeabilizar diques, cuando no se encontraba obligada a ello. Aseguran, finalmente, que se habría infringido el principio de tipicidad, toda vez que la norma tipificadora invocada – numeral 3.12.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**), no guarda correlación con la obligación de impermeabilizar<sup>21</sup>.

8. El 9 de setiembre de 2014, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Vopak ante la Primera Sala Especializada Permanente competente en las materias de Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, tal como consta en el Acta correspondiente<sup>22</sup>.

9. El 16 de setiembre de 2014<sup>23</sup>, Vopak presentó un escrito de alegatos, a través del cual reiteró algunos argumentos esgrimidos en su recurso de apelación<sup>24</sup>, presentando, de manera adicional, los siguientes:

<sup>21</sup> Ello, debido a que esta norma contempla como infracción el corte de árboles y/o vegetación para trochas y/o líneas sísmicas. Señalan además que es obligación del OEFA precisar la modificatoria correspondiente de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OD/CD, a fin que no se genere duda o incertidumbre para los administrados.

<sup>22</sup> Foja 534.

<sup>23</sup> Fojas 539 a 626.

<sup>24</sup> Referidos a:

- El Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos estableció que las plantas existentes serían objeto de un procedimiento de adecuación y que solo cuando este concluyera se podría exigir y sancionar incumplimientos a los nuevos estándares (Páginas 1 a 5 del escrito de alegatos).
- La interpretación sistemática de los tres Reglamentos (Decretos Supremos N°s 052-93-EM, 015-2006-EM y 017-93-EM) los cuales se encuentran vinculados a un mismo ámbito objetivo: "El almacenamiento de hidrocarburos y los estándares que debe cumplir las correspondientes instalaciones", por lo que Vopak solicita que el Tribunal

- 
- 
- a) La Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos (en adelante, **GFH**) del Osinergmin aprobó un cronograma para realizar la adecuación de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 052-93-EM, tal como se observa de las Resoluciones N°s 4449-2014-OS-GFHL/UPPD y 4451-2014-OS-GFHL/UPPD, ambas de fecha 1 de abril de 2014, que establecen como primer plazo el 31 de diciembre de 2014 y como último el 31 de diciembre de 2021, razón por la cual no pueden ser sancionados.
- b) Existe una deficiencia en la tipificación por parte del OEFA al sancionarlos por un hecho que también se encuentra contemplado en el marco regulatorio del Osinergmin, lo cual afecta el principio de predictibilidad.
- c) La superposición de competencias sancionadoras abriría la posibilidad que el OEFA y el Osinergmin inicien procedimientos administrativos sancionadores contra la misma empresa por los mismos hechos, lo cual vulnera el principio del *non bis in ídem*.
- d) Es inexacto señalar que para temas ambientales deben cumplirse únicamente las disposiciones del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, puesto que, del artículo 130° del Decreto Supremo N° 052-93-EM<sup>25</sup>, se observa que los temas de seguridad de las plantas de abastecimiento involucran tanto temas de protección de riesgos como temas ambientales, debiendo el OEFA reconocer el carácter transversal del derecho ambiental.
- e) Finalmente, pese a no encontrarse obligada, efectuó diligentemente diversas coordinaciones sobre el proceso de impermeabilización con Petróleos del Perú S.A. (en adelante, **Petroperú**), tal como se observa de la Carta N° COSE-AA-402-2014, en la cual dicha empresa estatal manifestó su conformidad en la adjudicación del contrato de obra, el cual no llegó a firmarse al ingresar el nuevo operador al terminal del Callao.

## II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>26</sup>, se crea el OEFA.

---

introduzca las reglas positivas pertinentes contenidas en los citados Decretos Supremos (Páginas 6 y 7 del escrito de alegatos).

- El exhorto que se hace al OEFA a respetar el principio de razonabilidad en la determinación de las sanciones que impongan, puesto que la sanción impuesta resulta desproporcionada (Páginas 13 a 15 del escrito de alegatos).

<sup>25</sup> **DECRETO SUPREMO N° 052-93-EM, Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de noviembre de 1993.

**Artículo 130°.-** En lo que se refiere a instalaciones que están ya en operación o en proceso de construcción, es propósito de este Reglamento, que esas instalaciones sean corregidas de forma que satisfagan los ordenamientos más importantes aquí contenidos, sobre todo en lo que se refiere a los criterios de seguridad y protección ambiental.

<sup>26</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>27</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>28</sup>.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>29</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>30</sup> al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo

---

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

**1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

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

 27

**LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

 28

**LEY N° 29325.**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

29

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

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

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

30

**LEY N° 28964.**

**Artículo 18°.- Referencia al OSINERG**

N° 001-2011-OEFA/CD<sup>31</sup>, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>32</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>33</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>34</sup>.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>35</sup>, prescribe que el ambiente comprende

---

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

<sup>31</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.  
Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

**LEY N° 29325.**

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

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

<sup>33</sup> DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

**Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

**Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>35</sup> LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.  
Artículo 2°.- Del ámbito

aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>36</sup>.
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>37</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>38</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>39</sup>.
20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar

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

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>37</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

**Artículo 2°.-** Toda persona tiene derecho:

(...)

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

<sup>38</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

<sup>39</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>40</sup>.
22. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

23. Vopak interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 220-2014-OEFA/DFSAI solo respecto a la falta de impermeabilización del área estanca de sus tanques de almacenamiento de combustible líquidos, obligación contenida en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>41</sup>. En tal sentido, es importante precisar que los demás extremos de la referida resolución han quedado firmes en aplicación del artículo 212° de la Ley N° 27444<sup>42</sup>, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), y no serán evaluados en el presente pronunciamiento.

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>41</sup> Al respecto, debe indicarse que, del análisis del literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, se observan las siguientes obligaciones:

- La impermeabilización del área que se encuentra alrededor del tanque o grupo de tanques, es decir, por el suelo al encontrarse dicho elemento siempre alrededor de los tanques de almacenamiento; y, los diques o muros de contención, los cuales delimitarán el área estanca.
- En el caso de tanques instalados con anterioridad a la vigencia del Decreto Supremo N° 015-2006-EM en que sea físicamente rodear los tanques con la zona de contención, se debe construir un sistema de encauzamiento hacia pozas de recolección.

En tal sentido, si bien el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM contiene dos obligaciones, Vopak únicamente cuestiona aquella relacionada con la obligación de la impermeabilización del área estanca, sin hacer énfasis alguno sobre el incumplimiento de la implementación del sistema de encauzamiento hacia pozas de recolección, el cual fuera acreditado en el Informe de Supervisión. En consecuencia, este órgano colegiado procederá a analizar únicamente la obligación de impermeabilización del área estanca, aspecto cuestionado por la recurrente.

<sup>42</sup> **LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

**Artículo 212°.- Acto firme**

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

## V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Si existió infracción al principio de tipicidad, toda vez que la norma tipificadora invocada por el OEFA no guardaría correlación con la obligación de impermeabilizar.
- (ii) Si le era exigible a Vopak la obligación contenida en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y si se habría impuesto una sanción vulnerando el principio de legalidad.
- (iii) Si se ha inobservado los principios del *non bis in idem* y predictibilidad.
- (iv) Si se ha cumplido con el principio de causalidad.
- (v) Si se ha cumplido con el principio de razonabilidad al momento de imponerse la sanción a Vopak.

## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

**VI.1. Si existió infracción al principio de tipicidad, toda vez que la norma tipificadora invocada por el OEFA no guardaría correlación con la obligación de impermeabilizar**

25. En cuanto al incumplimiento del literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Vopak ha señalado, en el literal f) del considerando 7 de la presente resolución, que no se ha cumplido con el principio de tipicidad, debido a que el numeral 3.12.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD no contempla como infracción la obligación de impermeabilizar, siendo obligación del OEFA el precisar la modificatoria correspondiente de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OD/CD, a fin de no generar incertidumbre en los administrados.

26. Al respecto, el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>43</sup>, establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o por analogía.

<sup>43</sup>

**LEY N° 27444.**

**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

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

27. Al respecto, Morón<sup>44</sup> ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el considerando anterior, no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador, realizando en dicho contexto la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.

28. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional ha indicado que:

*"El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal"*<sup>45</sup>.



29. En tal sentido, la Administración tiene el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que configuran el tipo legal de la infracción imputada al administrado.



30. En adición a lo expuesto, corresponde indicar que, a efectos de explicar el sustento normativo de las imputaciones realizadas al inicio de los procedimientos sancionadores en el sector que nos ocupa<sup>46</sup>, este Tribunal Administrativo ha llevado a cabo en reiterados pronunciamientos un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda califica dicho incumplimiento como infracción, constituyéndose en el tipo infractor imputado.



31. En el presente caso, este órgano colegiado considera que el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, es la norma sustantiva que contiene la obligación ambiental fiscalizable, en los siguientes términos:

**"Artículo 43°.-** Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos cumplirá con los siguientes requisitos:  
(...)

**c. Cada tanque o grupo de tanques deberá estar rodeado por un dique que permita retener un volumen por lo menos igual al 110% del volumen total del tanque de mayor capacidad. Los muros de los diques de contención alrededor de cada tanque o grupo de tanques y el de las áreas estancas deberán estar debidamente impermeabilizados con un material de una permeabilidad igual o menor que un diez millonésimo (0,000 0001) metros por segundo. En el caso de tanques instalados con anterioridad a la vigencia de este Reglamento en que sea físicamente imposible rodear los tanques con la zona de contención,**

<sup>44</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. pp. 709 - 710.

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de octubre de 2004, recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA, Fundamento Jurídico 5.

<sup>46</sup> Conforme se observa de la Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA y la Resolución N° 002-2014-OEFA/TFA-SEP1.

*se debe construir un sistema de encauzamiento hacia pozas de recolección con capacidad no menor al 110% del volumen total del tanque de mayor capacidad. En localidades lluviosas, la capacidad de los cubetos de los tanques deberá ser mayor, de acuerdo a la intensidad de las precipitaciones. El drenaje del agua de lluvia y de las aguas contra incendio se realizará después de verificar mediante análisis químico que satisface los correspondientes Límites Máximos Permisibles vigentes. En caso de contaminarse el agua proveniente de lluvias, ésta deberá ser sometida a tratamiento para asegurar el cumplimiento de los LMP vigentes". (Énfasis agregado)*

32. Por su parte, la norma tipificadora que califica como infracción de manera expresa el incumplimiento de las obligaciones que pudieran causar la afectación y/o daño al medio ambiente en el sector de hidrocarburos, es el Rubro 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, la cual fue modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS-CD<sup>47</sup>, vigente al momento de la supervisión, estableciendo en el numeral 3.12.1 como infracción:

Cuadro N° 2: Detalle de la Norma Tipificadora

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.12. Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de hidrocarburos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.12.1 Incumplimiento de las normas sobre área estanca y sistemas de drenajes.	Art. 37° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM Art. 39° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM Arts. 72° 111° literal b) y 233° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM Arts. 43 inciso c), 45° y 82° literal a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM Arts. 155°, 156° inciso b), 205° y 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM	Hasta 3,500 UIT	CI, STA

CI: Cierre de Instalaciones STA: Suspensión Temporal de Actividades

33. En tal sentido, la Resolución Directoral N° 220-2014-OEFA/DFSAI señaló en el considerando 68 lo siguiente:

*"Por lo tanto, ha quedado acreditado que Vopak infringió lo dispuesto en el artículo 43° del RPAAH, debido a que no impermeabilizó el área estanca de sus tanques de almacenamiento de combustibles líquidos ni instaló un sistema de encauzamiento hacia la poza de recolección, conducta sancionable de acuerdo al numeral 3.12.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias".*

34. Del mismo modo, la DFSAI consignó como pie de página el cuadro modificado de la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Artículo 1°.- Modificar los Rubros 1, 2, 3, 4 y 5 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, y sus respectivas normas modificatorias; de acuerdo a los términos contenidos en el Anexo I que forma parte integrante de la presente Resolución.

<sup>48</sup> De hecho, en la nota a pie de página 28 de la citada resolución, la DFSAI colocó como título del cuadro: "Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias. (Subrayado agregado).

35. De la lectura del considerando antes transcrito, se verifica que el numeral 3.12.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, sí contempla como infracción el incumplimiento de normas sobre el área estanca y sistemas de drenaje, obligación contenida en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Asimismo, contrariamente a lo sostenido por Vopak, la DFSAI sí efectuó la precisión correspondiente sobre la modificatoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD en la Resolución Directoral N° 220-2014-OEFA/DFSAI, y concluyó que la conducta efectuada por Vopak configuraba el tipo infractor antes indicado, observándose de dicha manera el principio de tipicidad. En tal sentido, en virtud a las consideraciones expuestas, corresponde desestimar lo señalado por la apelante en este extremo de su recurso.

**VI.2. Si le era exigible a Vopak la obligación contenida en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y si se habría impuesto una sanción vulnerando el principio de legalidad**

36. Tal como se ha señalado en considerandos precedentes, el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>49</sup> establece como obligación, para los operadores titulares de las actividades de hidrocarburos, que los muros de los diques de contención de cada tanque o grupo de tanques y el de las áreas estancas deban estar debidamente impermeabilizados. Asimismo, para el caso de tanques instalados con anterioridad a la vigencia de la citada norma, se debe construir un sistema de encauzamiento hacia pozas de recolección con capacidad no menor al 110% del volumen total del tanque de mayor capacidad.
37. En el presente caso, durante la supervisión efectuada el 21 de marzo de 2011 en la Planta de Abastecimiento Callao de titularidad de Vopak, se detectó lo siguiente:

Cuadro N° 3: Detalle de la Observación

DESCRIPCIÓN DE LA OBSERVACIÓN N° 5				
Fecha de detección	21.03.2011	Norma legal incumplida	Artículo 43, inciso c) del D.S. N° 015-2006-EM.	
Situación final de la observación	Obs. Pendiente	X	Obs. Levantada	
Descripción de la observación				
Se observó que el área estanca de los tanques 28, 38, 43, 53, 9 y 42 de almacenamiento de combustibles líquidos no está debidamente impermeabilizada, ni cuenta con un sistema de encauzamiento hacia pozas de recolección. El área es de 01 hectárea aproximadamente.				

<sup>49</sup>

**DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 43°.-** Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos cumplirá con los siguientes requisitos:

(...)

c. Cada tanque o grupo de tanques deberá estar rodeado por un dique que permita retener un volumen por lo menos igual al 110% del volumen total del tanque de mayor capacidad. Los muros de los diques de contención alrededor de cada tanque o grupo de tanques y el de las áreas estancas deberán estar debidamente impermeabilizados con un material de una permeabilidad igual o menor que un diez millonésimo (0,000 0001) metros por segundo. En el caso de tanques instalados con anterioridad a la vigencia de este Reglamento en que sea físicamente imposible rodear los tanques con la zona de contención, se debe construir un sistema de encauzamiento hacia pozas de recolección con capacidad no menor al 110% del volumen total del tanque de mayor capacidad. En localidades lluviosas, la capacidad de los cubetos de los tanques deberá ser mayor, de acuerdo a la intensidad de las precipitaciones. El drenaje del agua de lluvia y de las aguas contra incendio se realizará después de verificar mediante análisis químico que satisface los correspondientes Límites Máximos Permisibles vigentes. En caso de contaminarse el agua proveniente de lluvias, ésta deberá ser sometida a tratamiento para asegurar el cumplimiento de los LMP vigentes.

Pruebas o evidencias que sustentan la existencia de la observación
<b>Fotografía N° 8:</b> Vista del área estanca del grupo de tanques 28, 38, 43, 53, 9 y 42 de almacenamiento de combustibles líquidos, nótese que existe vegetación y agua.
<b>Fotografía N° 9:</b> Vista del tanque 28 de almacenamiento de combustibles líquidos, nótese que el tanque se encuentra dentro de un área que contiene agua y vegetación.
<b>Fotografía N° 10:</b> Vista del tanque 53 de almacenamiento de combustibles líquidos, nótese que el tanque se encuentra dentro de un área de embalse de agua eutrofizada con presencia de vegetación.
Análisis
En el área estanca de los tanques 28, 38, 43, 53, 9 y 42 de almacenamiento de combustibles líquidos se observó que debido a las infiltraciones de la napa freática se ha generado un área de embalse de agua eutrofizada con presencia de vegetación, por lo tanto se constató que el área no se encuentra impermeabilizada, ni cuenta con un sistema de encauzamiento hacia pozas de recolección; contraviniendo lo establecido en el artículo 43° del D.S. N° 015-2006-EM.

Fuente: Informe de Supervisión  
Elaboración: TFA

38. Por su parte, Vopak ha señalado que, para la impermeabilización del área estanca de las plantas de abastecimiento preexistentes, es de aplicación el procedimiento de adecuación progresiva aprobado por el Decreto Supremo N° 052-93-EM. No obstante, al no llevarse a cabo las Auditorías Técnicas Completas dispuestas en el Informe N° 016-2012-MEM/DGH-PTC, se emitió el Decreto Supremo N° 017-2013-EM, el cual estableció que la exigibilidad de los artículos 39° y 42° del Decreto Supremo N° 052-93-EM se encontraba supeditada al cumplimiento de diversos requisitos específicos. En tal sentido, no se le podría imputar el haber incumplido con la impermeabilización de diques, en la medida que la autoridad no cumplió con la obligación / condición de disponer concretamente qué adecuaciones debían implementarse, o en qué plazo. Señalan además que para el caso concreto, debió efectuarse una interpretación sistemática entre la obligación dispuesta en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM y en el Decreto Supremo N° 052-93-EM.

39. Al respecto, este Tribunal considera que debe determinarse si en el presente caso, le es imputable a Vopak el incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en razón de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 052-93-EM.

*Sobre los bienes jurídicos protegidos por el Decreto Supremo N° 052-93-EM y el Decreto Supremo N° 015-2006-EM*

40. Sobre el particular, debe indicarse que el artículo 73° de la Ley N° 26221<sup>50</sup>, Ley Orgánica de Hidrocarburos (en adelante, **Ley N° 26221**), estableció que cualquier persona natural o jurídica, podrá construir, operar y mantener instalaciones para el almacenamiento de Hidrocarburos y de sus productos derivados, con sujeción a los reglamentos que dicte el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**)<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> El texto vigente de dicho instrumento se encuentra recogido en el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 042-2005-EM.

<sup>51</sup> **LEY N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de agosto de 1993. **Artículo 73°.-** Cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, podrá construir, operar y mantener instalaciones para el almacenamiento de Hidrocarburos y de sus productos derivados, con sujeción a los reglamentos que dicte el Ministerio de Energía y Minas.

41. Asimismo, el artículo 87° de la Ley N° 26221 dispuso que las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de hidrocarburos deberán cumplir con las disposiciones sobre el medio ambiente. De manera adicional, indicó que el Minem dictará el Reglamento del medio ambiente para las actividades de hidrocarburos<sup>52</sup>.
42. Bajo dicho contexto, fue emitido el Decreto Supremo N° 052-93-EM, que aprobó el Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos. El objeto de dicho instrumento, de acuerdo con lo señalado en su artículo 1°, es establecer las normas y disposiciones para que cualquier persona natural o jurídica pueda **construir, operar y mantener instalaciones para el almacenamiento de hidrocarburos** en cualquiera de las etapas de la industria de los hidrocarburos<sup>53</sup>. (Énfasis agregado).
43. En ese mismo contexto, se emitió el Decreto Supremo N° 046-93-EM, que aprobó el Reglamento de Medio Ambiente para las actividades de Hidrocarburos, el cual estuvo vigente hasta la emisión del Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>54</sup>, que aprobó el nuevo Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. El objeto de este último dispositivo, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 1°, es establecer las normas y disposiciones para regular la **gestión ambiental** en las actividades de exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, comercialización, almacenamiento y distribución de hidrocarburos con el fin de **prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar los impactos ambientales negativos** derivados de tales actividades, para procurar el desarrollo sostenible y de conformidad con el ordenamiento normativo ambiental<sup>55</sup>. (Énfasis agregado).

<sup>52</sup> LEY N° 26221, modificada por la Ley N° 26734, publicada en el diario oficial El Peruano el 31 de diciembre de 1996.  
**Artículo 87°.-** Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que desarrollen actividades de hidrocarburos deberán cumplir con las disposiciones sobre el Medio Ambiente. En caso de incumplimiento de las citadas disposiciones el OSINERG impondrá las sanciones pertinentes, pudiendo el Ministerio de Energía y Minas llegar hasta la terminación del Contrato respectivo, previo informe del OSINERG.

El Ministerio de Energía y Minas dictará el Reglamento de Medio Ambiente para las actividades de Hidrocarburos.

<sup>53</sup> **DECRETO SUPREMO N° 052-93-EM, Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de noviembre de 1993.

**Artículo 1°.-** El presente Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, a quien en adelante nos referiremos como el Reglamento, tiene por objeto establecer las normas y disposiciones para que, de conformidad con lo establecido en el Artículo 73 de la Ley N° 26221, cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, pueda construir, operar y mantener Instalaciones para Almacenamiento de Hidrocarburos, sea petróleo o derivados, en cualquiera de las diferentes etapas de la industria de los hidrocarburos.

<sup>54</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

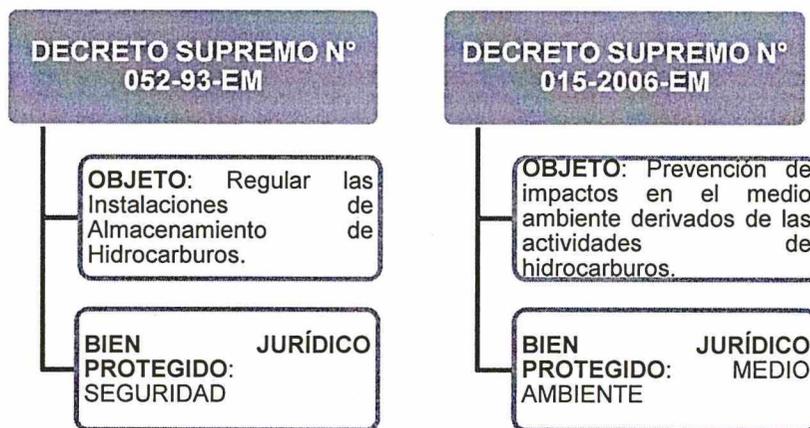
**Artículo 2°.-** Deróguese el Decreto Supremo N° 046-93-EM, así como, el D.S. N° 09-95-EM que modificaba el anterior, junto con las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto Supremo.

<sup>55</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 1°.-** El presente Reglamento tiene por objeto establecer las normas y disposiciones para regular en el territorio nacional la Gestión Ambiental de las actividades de exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, comercialización, almacenamiento, y distribución de Hidrocarburos, durante su ciclo de vida, con el fin primordial de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar los Impactos Ambientales negativos derivados de tales actividades, para propender al desarrollo sostenible y de conformidad con el ordenamiento normativo ambiental establecido en la Constitución Política, la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, la Ley N° 28245 - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 042-2005-EM, de fecha 14 de octubre de 2005 y las demás disposiciones legales pertinentes; así como sus modificatorias o sustitutorias.

44. De lo expuesto, se desprende que el Decreto Supremo N° 052-93-EM, al contener obligaciones referidas a las instalaciones de almacenamiento de hidrocarburos, tiene por finalidad la protección del bien jurídico: la seguridad de las actividades de hidrocarburos; mientras que, el Decreto Supremo N° 015-2006-EM tiene como bien jurídico protegido el medio ambiente, en el desarrollo de las actividades de hidrocarburos. Lo señalado se puede observar del siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Bienes jurídicos protegidos



Elaboración: TFA

45. En tal sentido, de lo expuesto, se concluye que el Decreto Supremo N° 052-93-EM se encuentra dirigido a la protección de un bien jurídico distinto al regulado en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, siendo que en el presente caso, la infracción imputada a Vopak es incumplir la obligación establecida en el literal c) del artículo 43° del citado dispositivo, la cual se encuentra dirigida a la conservación del medio ambiente en las actividades de hidrocarburos, mas no a la seguridad en el ejercicio de dichas actividades<sup>56</sup>.

*Sobre la exigencia de impermeabilización del área estanca*

46. Respecto este punto, cabe mencionar que en el siguiente cuadro puede observarse las obligaciones referidas a la impermeabilización del área estanca contenida en el Decreto Supremo N° 052-93-EM y el Decreto Supremo N° 015-2006-EM:

Cuadro N° 4: Obligación sobre impermeabilización

Decreto Supremo N° 052-93-EM	Decreto Supremo N° 015-2006-EM
Artículo 39.- En las instalaciones de almacenamiento de hidrocarburos deberán tomarse especiales precauciones para prever	Artículo 43°.- Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos

<sup>56</sup> Ello permitiría desestimar el argumento formulado por la apelante, en el sentido que "OEFA debe tener en consideración que resulta inexacto cuando señala que para temas ambientales sólo deben cumplirse las disposiciones establecidas en el RPAHH. (...) Así pues, debe tenerse en consideración que cuando nos referimos a temas de seguridad de las Plantas de Abastecimiento, ello involucra tanto temas de protección de riesgos sino también ambientales. Asimismo, OEFA debe reconocer el carácter transversal del Derecho Ambiental. (...)" (punto VI del escrito de alegatos del recurso de apelación).

<p>que derrames accidentales de líquidos Clase I, II o IIIA pueden poner en peligro edificaciones, servicios, propiedades vecinas o cursos de agua. Se obedecerá lo indicado en los siguientes incisos:</p> <p>(...)</p> <p>b) Las áreas estancas de seguridad estarán formadas por diques estancos sobre un suelo impermeable a los combustibles que encierra, la capacidad volumétrica no será menor que el 110 por ciento del tanque mayor o el volumen del mayor tanque sin considerar el volumen desplazado por los otros tanques.</p>	<p>cumplirá con los siguientes requisitos:</p> <p>(...)</p> <p>c. Cada tanque o grupo de tanques deberá estar rodeado por un dique que permita retener un volumen por lo menos igual al 110% del volumen total del tanque de mayor capacidad. Los muros de los diques de contención alrededor de cada tanque o grupo de tanques y el de las áreas estancas deberán estar debidamente impermeabilizados con un material de una permeabilidad igual o menor que un diez millonésimo (0,000 0001) metros por segundo. En el caso de tanques instalados con anterioridad a la vigencia de este Reglamento en que sea físicamente imposible rodear los tanques con la zona de contención, se debe construir un sistema de encauzamiento hacia pozas de recolección con capacidad no menor al 110% del volumen total del tanque de mayor capacidad.</p>
---	---

Elaboración: TFA

47. Asimismo, las Disposiciones Transitorias del Decreto Supremo N° 052-93-EM, establecieron que las instalaciones que estaban en operación antes de la vigencia del citado dispositivo serían objeto de una auditoría técnica<sup>57</sup>; es decir, se recogió un procedimiento de corrección o reparación respecto de las obligaciones de seguridad contenidas en dicho reglamento, siendo que el procedimiento de adecuación a las disposiciones del citado Decreto Supremo, en especial de lo dispuesto en su artículo 39°, fue desarrollado en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM<sup>58</sup>.
48. No obstante ello, debe mencionarse que el Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>59</sup> fue publicado el 3 de marzo de 2006, mientras que su anexo el 5 de marzo de 2006,

**DECRETO SUPREMO N° 052-93-EM.**

**Artículo 131°.-** Conforme al espíritu de los artículos anteriores, todas las Instalaciones para Almacenamiento de Hidrocarburos, serán objeto de una auditoría técnica completa, a realizar por la DGH o su representante. La auditoría se realizará en un plazo de 6 meses a partir de la publicación del Reglamento.

a) La auditoría podrá ser realizada por la DGH a través de Empresas de Auditoría e Inspectoría, de conformidad con el Decreto Ley N° 25763 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-93-EM.

b) Lo precitado en este artículo no será de aplicación a las Instalaciones para Almacenamiento de Hidrocarburos con menos de 1,500 metros cúbicos de Capacidad Total referido a líquidos Clase I.

Las Plantas de Venta o Distribución con menos de 1,500 metros cúbicos de Capacidad Total referido a líquido Clase I, satisfarán [sic] los requisitos del Reglamento de Comercialización de Hidrocarburos.

<sup>57</sup> **DECRETO SUPREMO N° 017-2013-EM, establecen procedimiento para la adecuación de las instalaciones para almacenamiento de Hidrocarburos preexistentes a las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 052-93-EM, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de junio de 2013.**

**Artículo 1°.-** Las instalaciones para almacenamiento de Hidrocarburos de Refinerías y Plantas de Abastecimiento preexistentes a la entrada en vigencia del Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 052-93-EM, serán objeto de una revisión técnica, a cargo del OSINERGMIN, a fin de que dichas instalaciones satisfagan los ordenamientos de seguridad contenidos en los artículos 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 55, 56, 58 y 59 del mencionado Reglamento.

<sup>58</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 1°.-** Apruébese el nuevo Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, que consta de diecisiete (17) títulos, noventaicinco (95) artículos, ocho (08) disposiciones complementarias, seis (06) disposiciones transitorias y dos (02) disposiciones finales, que forman parte integrante del presente Decreto Supremo.

encontrándose por tanto vigente desde el 6 de marzo de 2006<sup>60</sup>. En tal sentido, desde esa fecha, las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en el citado dispositivo eran de obligatorio cumplimiento por parte de las personas naturales y jurídicas que realizaban actividades de hidrocarburos, tal como lo dispone el artículo 2° del Anexo de dicho instrumento<sup>61</sup>. Asimismo, dicha norma no contempló ningún procedimiento de adecuación ni de corrección respecto de las obligaciones que debían cumplir los titulares de las actividades de hidrocarburos.

49. Además, las obligaciones contempladas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM se emitieron bajo los preceptos contenidos en la Ley N° 28611, la cual dispone como uno de los principios del derecho ambiental, el principio de prevención<sup>62</sup>, que dispone que la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental<sup>63</sup>. Sobre dicho principio debe tenerse en cuenta lo señalado por Cafferatta<sup>64</sup>:



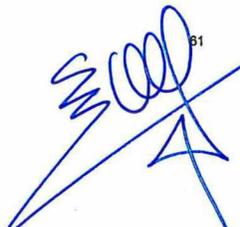
*“Conforme al mismo se procura evitar la producción de daños ambientales, actuando como estimulante negativo de todo aquello que potencialmente pueda causarlo (...). En efecto, es público y notorio que los daños ambientales son irreversibles o de difícil reparación (...). De ahí por tanto, la naturaleza prospectiva de este principio del Derecho Ambiental: la construcción de mecanismos preventivos que busquen impedir la producción futura de estos daños”.*

50. Teniendo en cuenta lo antes señalado, debe indicarse que la Ley N° 28611 establece respecto del componente suelo, que el Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del mismo, buscando prevenir o reducir su



<sup>60</sup> Tal como dispone el artículo 109° de la Constitución Política del Perú que establece:

**Artículo 109°.-** La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.



<sup>61</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM (Anexo).**

**Artículo 2°.-** El presente Reglamento es de aplicación para todas las personas naturales y jurídicas Titulares de Contratos definidos en el artículo 10° de la Ley N° 26221, así como de Concesiones y Autorizaciones para el desarrollo de Actividades de Hidrocarburos dentro del territorio nacional.

En caso que el Titular de la actividad transfiera, traspase o ceda la actividad a un tercero, el adquirente o cesionario debe ejecutar las obligaciones ambientales que se le hayan aprobado al transferente o cedente, así como las aplicables a dicha actividad. Esta regla rige también en el caso de fusión de empresas.

<sup>62</sup> **LEY N° 28611.**

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

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

<sup>63</sup> El autor Andaluz Westreicher define a la degradación ambiental de la siguiente manera:

*“Es la pérdida progresiva de la aptitud de los recursos naturales para prestar bienes y servicios a la humanidad, así como la del medio físico para albergarnos en condiciones de sanidad y dignidad. Se trata normalmente de procesos que paulatinamente van restando aptitud a los recursos para brindar los bienes y servicios que según su naturaleza están destinados a ofrecer y que, en casos extremos, supone la pérdida total de tal aptitud; estos procesos también conllevan a la modificación del medio físico restándole calidad para una vida sana y digna”.*

Ver: ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Manual de Derecho Ambiental*. Cuarta Edición. Lima: Editorial Iustitia, 2013, p. 47.

<sup>64</sup> CAFFERATTA, Néstor. *Teoría de los Principios de Derecho Ambiental*. Primer Programa Regional Latinoamericano de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales. México D.F.: 2004, p. 29.

pérdida y deterioro por erosión o contaminación. En tal sentido, uno de los objetivos de la gestión ambiental en materia de calidad ambiental es preservar la *calidad de los suelos*<sup>65</sup>.

51. De esta manera, la obligación de impermeabilizar el área estanca contemplada en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, tiene como finalidad la contención de los derrames de hidrocarburos que puedan producirse, para evitar el contacto directo de los mismos con el suelo, y evitar que puedan producir un daño a los componentes del medio ambiente<sup>66</sup>. Además, el manejo y almacenamiento de hidrocarburos en algún componente del medio ambiente debe efectuarse en áreas impermeabilizadas, conforme se establece en el artículo 44° del citado dispositivo a fin de evitar la contaminación y/o deterioro del suelo<sup>67</sup>.
52. Asimismo, cabe precisar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95° de la norma bajo análisis<sup>68</sup>, en caso de incumplimiento de las disposiciones del referido Reglamento, sus normas complementarias y disposiciones o regulaciones derivadas de su aplicación, el responsable será pasible de las sanciones correspondientes<sup>69</sup>.

65

**LEY N° 28611.****Artículo 91°.- Del recurso suelo**

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

**Artículo 113°.- De la calidad ambiental**

113.2 Son objetivos de la gestión ambiental en materia de calidad ambiental:

a. Preservar, conservar, mejorar y restaurar, según corresponda, la calidad del aire, el agua y los suelos y demás componentes del ambiente, identificando y controlando los factores de riesgo que la afecten.

Al respecto, el Numeral 2.3 del Artículo 2° de la Ley N° 28611, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros. De dicha definición, se desprende que forman parte del ambiente no solo los organismos vivos, sino además los medios en los cuales estos habitan, tales como el agua, suelo y aire; elementos que la propia Ley N° 28611 se ha encargado de identificar como cuerpos receptores en el Numeral 31.1 del Artículo 31°.

67

**DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 44°.-** En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

68

**DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 95°.-** En caso de incumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento, sus normas complementarias y de las disposiciones o regulaciones derivadas de la aplicación de éste, el responsable será pasible de sanciones administrativas por parte de OSINERG, las que deberán aplicarse de acuerdo a su Reglamento de Infracciones y Sanciones, teniendo en cuenta la magnitud y gravedad del daño ambiental así como los antecedentes ambientales del infractor. La sanción administrativa prescribe a los cinco (5) años de producido el hecho, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que este pudiera generar.

69

Cabe precisar que, tal como se ha mencionado en el punto II de la presente resolución, mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, se creó el OEFA como un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental. Dichas competencias se recogen también en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325.

53. En razón de lo expuesto, este Órgano Colegiado considera que el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, al contemplar como bien jurídico protegido el medio ambiente, contiene disposiciones destinadas a la prevención, control, mitigación, rehabilitación y remediación los impactos ambientales negativos de un posible daño ambiental<sup>70</sup> que puedan producirse como consecuencia de las actividades de hidrocarburos, por lo que Vopak se encontraba obligada a adecuarse a las obligaciones contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM y, por tanto, debía cumplir con la obligación contemplada en el literal c) del artículo 43° de la citada norma. En virtud a ello, lo señalado por la recurrente debe ser desestimado en este extremo.
54. Por otro lado, Vopak ha señalado, en cuanto a la sanción impuesta por la DFSAI, que esta ha sido aplicada sin tener en cuenta el principio de legalidad, al encontrarse en un proceso de impermeabilización de diques, cuyo cronograma ha sido aprobado por la GFH de Osinergmin. Además, a pesar de no estar obligados, se efectuaron las coordinaciones correspondientes para que se celebre con Petroperú el contrato de obra para el proceso de impermeabilización.
55. Al respecto, debe indicarse que el presente procedimiento administrativo sancionador se inició por los incumplimientos a la obligación contenida en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el cual era exigible a la recurrente en razón del fin preventivo que contempla y el bien jurídico que protege. En tal sentido, es irrelevante para el presente procedimiento la eventual realización de coordinaciones con Petroperú o que actualmente se encuentren en el proceso de adecuación establecido en el Decreto Supremo N° 052-93-EM y el Decreto Supremo N° 017-2013-EM, normas que buscan proteger un bien jurídico distinto al contemplado en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM. De la misma manera, resulta irrelevante que Vopak haya efectuado coordinaciones con el Osinergmin, habiéndose comprometido a implementar progresivamente la impermeabilización de los citados diques.
56. En tal sentido, al comprobarse del análisis del Informe de Supervisión (medio probatorio en el procedimiento administrativo sancionador<sup>71</sup>), que Vopak no había

Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, se efectuó el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, siendo dicha transferencia efectiva desde el 4 de marzo de 2011 en materia de hidrocarburos en general y electricidad.

En consecuencia, el OEFA es la entidad actualmente competente para verificar la supervisión, fiscalización y sanción respecto de las obligaciones en materia ambiental contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

<sup>70</sup>

LEY N° 28611.

Artículo 142°.- De la responsabilidad por daños ambientales

(...)

142.2 Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

<sup>71</sup>

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental publicada el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 16°.- Documentos públicos

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

impermeabilizado el área estanca de la Planta de Abastecimiento Callao, la DFSAI determinó que la recurrente incurrió en el incumplimiento de la obligación contenida en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Por tanto, lo sostenido por la recurrente carece de sustento.

### VI.3. Si se ha inobservado los principios del *non bis in ídem* y predictibilidad

57. Respecto de este punto, debe mencionarse que el principio *non bis in ídem*<sup>72</sup>, recogido en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley N° 27444, establece que no se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento<sup>73</sup>.

58. Vopak ha señalado, en su escrito de alegatos, el haber sido sancionada por un hecho que se encuentra también contemplado en el marco regulatorio del Osinergmin, y que la superposición de competencias de dicho organismo y el OEFA abre la posibilidad de que se inicien procedimientos administrativos sancionadores por los mismos hechos, vulnerándose los principios del *non bis in ídem* y predictibilidad.

59. Sobre el particular, tal como se ha mencionado en párrafos precedentes, los Decretos Supremos N° 052-93-EM y el N° 015-2006-EM contienen obligaciones destinadas a proteger sus respectivos bienes jurídicos, que son de distinta naturaleza.

60. Asimismo, debe indicarse que el artículo 5° de Ley N° 26734<sup>74</sup> dispuso como funciones del Osinergmin, entre otras, supervisar y fiscalizar que las actividades del

#### LEY N° 27444.

##### Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

10. Non bis in ídem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

73

Según lo señalado por Morón Urbina los presupuestos de operatividad de este principio se encuentran referidos a:

- I. Identidad Subjetiva.- Para que se configure este presupuesto el administrado debe ser el mismo en ambos procedimientos.
- II. Identidad Objetiva.- Los hechos constitutivos de la infracción deben ser los mismos en ambos procedimientos.
- III. Identidad causal o de fundamento.- Identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras.

Ver: MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2011, pp. 729-730.

74

LEY N° 26734, Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía – OSINERG, publicada en el diario oficial El Peruano el 31 de diciembre de 1996, sustituida por la Ley N° 28964, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

##### Artículo 5°.- Funciones

Son funciones del OSINERG:

(...)

subsector de hidrocarburos se desarrollen de acuerdo con los dispositivos legales y normas técnicas vigentes, así como supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones técnicas y legales relacionadas con la protección y conservación del ambiente en las actividades desarrolladas de hidrocarburos.

61. Sin embargo, tal como se ha indicado en el punto II de la presente resolución, del análisis del Decreto Legislativo N° 1013, se desprende que el OEFA es el ente encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental. En tal sentido, a partir del 4 de marzo de 2011, fueron transferidas las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos del Osinergmin al OEFA<sup>75</sup>.

62. De lo expuesto se puede concluir que las competencias del Osinergmin y el OEFA se encuentran definidas de la siguiente manera:

- Osinergmin: supervisión y fiscalización del cumplimiento de las disposiciones técnicas vigentes, entre ellas, las obligaciones referidas a la seguridad en el almacenamiento de hidrocarburos contenidas en el Decreto Supremo N° 052-93-EM.
- OEFA: fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental, incluyendo, para el presente caso, las disposiciones de protección ambiental en las actividades de hidrocarburos contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

63. En tal sentido, contrariamente a lo señalado por la recurrente, no existe una identidad objetiva entre las competencias del Osinergmin y del OEFA, al encontrarse estas dirigidas a la protección de distintos bienes jurídicos. Además, aún en el supuesto que en ambos organismos se inicien procedimientos administrativos sancionadores sobre la impermeabilización del área estanca, no se inobservaría el principio de *non bis in idem*, puesto que no se cumpliría la "identidad de fundamento"<sup>76</sup>, uno de los presupuestos de operatividad del citado principio, al encontrarse los Decretos Supremos N° 052-93-EM y N° 015-2006-EM dirigidos a la protección de bienes jurídicos distintos<sup>77</sup>.

64. Por otro lado, respecto al principio de predictibilidad, debe indicarse que el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>78</sup> dispone que la

---

c) Supervisar y fiscalizar que las actividades de los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería se desarrollen de acuerdo a los dispositivos legales y normas técnicas vigentes.

d) Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones técnicas y legales relacionadas con la protección y conservación del ambiente en las actividades desarrolladas en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería.

<sup>75</sup> Del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM se desprende que se efectuó el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA.

<sup>76</sup> De acuerdo con la terminología utilizada por Morón Urbina; ver nota a pie de página 73.

<sup>77</sup> Cabe indicar que dicho criterio ha sido recogido en la Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA.

<sup>78</sup> LEY N° 27444.

autoridad administrativa deberá brindar a los administrados información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, estos puedan tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final.

65. En tal sentido, en el presente caso, la DFSAI imputó y sancionó a Vopak por el incumplimiento de lo establecido en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM – es decir, una obligación en materia ambiental – en ejercicio de sus atribuciones, predeterminadas por ley. No es posible apreciar, en tal sentido, de qué manera la resolución de la DFSAI materia de impugnación pudiese haber afectado el citado principio.
66. En virtud a lo antes señalado, no se han afectado los principios de *non bis in ídem* y predictibilidad, puesto que los Decretos Supremos N°s 052-93-EM y 015-2006-EM buscan proteger bienes jurídicos distintos, los cuales, justamente, delimitan las competencias del Osinergmin y el OEFA.
67. Además, en razón de lo dispuesto en el artículo 109° de la Constitución Política del Perú, la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación, salvo disposición contraria que postergue su vigencia, y se presume que esta es conocida por toda la ciudadanía<sup>79</sup>, sin que pueda aducirse como medio de defensa, el desconocimiento de la misma.
68. Por tanto, de lo expuesto, se desprende que Vopak, en su calidad de persona jurídica dedicada a actividades de hidrocarburos, es conocedora de las normas que regulan su actividad, de las obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo que se le imponen como titular para operar una planta de abastecimiento, y de las consecuencias de la inobservancia de las mismas. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por la recurrente en este extremo.

#### VI.4. Si se ha cumplido con el principio de causalidad

69. Vopak ha señalado en el literal c) del considerando 7 de la presente resolución, que la resolución de la DFSAI no ha determinado claramente si existe un nexo adecuado entre la conducta reprochada y el supuesto resultado dañoso, exigiéndoles normas que no les corresponde, inobservándose de dicha manera el principio de causalidad.

---

#### Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

**1.15. Principio de predictibilidad.**- La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.

<sup>79</sup> En esa misma línea, el Tribunal Constitucional<sup>79</sup> ha indicado que:

*"(...) la exigencia constitucional de que las normas sean publicadas en el diario oficial El Peruano, está directamente vinculada con el principio de seguridad jurídica, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, su posibilidad de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de éstos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas".*

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC. Fundamento jurídico 24.

70. Sobre el particular, este Tribunal debe mencionar en primer lugar que el principio de causalidad recogido en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, establece que: *“la responsabilidad debe recaer en quién realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”*.
71. Cabe destacar que, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional: *“un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable<sup>80</sup>”*.
72. En tal sentido, considerando que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción – de modo tal que, acreditada su comisión se impongan las sanciones legalmente establecidas – la tramitación de los mismos debe seguirse única y exclusivamente contra aquél que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.
73. En el presente caso, al momento de efectuarse la supervisión el 21 de marzo de 2011, Vopak era una persona jurídica con autorización para operar la planta de abastecimiento de combustibles líquidos ubicado en el Callao<sup>81</sup>.
74. Además, tal como ha sido mencionado en considerandos precedentes, la obligación contenida en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM era exigible desde el 6 de marzo de 2006, por lo que Vopak, como titular para operar una planta de abastecimiento, debía efectuar las acciones correspondientes para cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en el citado Decreto Supremo.
75. Por tanto, al ser titular para realizar una actividad de hidrocarburos, la obligación contenida en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM le resultaba aplicable y exigible, razón por la cual devino válida la sanción impuesta en este extremo al acreditarse la causalidad de la conducta infractora (ello, debido a la existencia de un nexo entre la conducta reprochada y el resultado dañoso, tal como se desprende de considerandos precedentes). Por tanto, lo señalado por Vopak en cuanto a este extremo debe desestimarse.

#### **VI.5. Si se ha cumplido con el principio de razonabilidad al momento de imponerse la sanción a Vopak**

76. Con relación a lo señalado por Vopak en el literal c) del considerando 7 de la presente resolución respecto a que las multas impuestas por el OEFA deben cumplir

<sup>80</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2868-2004-AA/TC. Fundamento jurídico 21.

<sup>81</sup> Tal como se observa del “Registros Hábiles al 12 de julio de 2013 - Plantas de Abastecimiento de Combustibles Líquidos y OPDH” del Registro de Hidrocarburos del Osinergmin (Foja 519).

con el principio de razonabilidad, debe indicarse que de acuerdo con dicho principio, contemplado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniéndose la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido<sup>82</sup>.

77. Por su parte, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 regula el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, precisando que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. En tal sentido, prescribe que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observarse los siguientes criterios que, en orden de prelación, se señalan a efectos de su graduación<sup>83</sup>:

- 
- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
  - b) El perjuicio económico causado;
  - c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
  - d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
  - e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
  - f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

78. En esa línea, con relación a la aplicación del principio materia de análisis, Morón Urbina explica lo siguiente:



*"(...) cuando la ley autoriza a una autoridad pública la aplicación de sanciones administrativas le apodera de una competencia marcadamente discrecional que se trasunta en el **margen de apreciación subjetiva que tiene para poder tipificar la conducta incurrida, en determinar las pruebas necesarias, en la valoración de las circunstancias agravantes y atenuantes alrededor de la infracción y en la***

82

**LEY N° 27444.****Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

(...)

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

83

**LEY N° 27444.****Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)

3. **Razonabilidad.**- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

**elección de la sanción a aplicarse, dentro del catálogo de sanciones habilitadas por la normativa**<sup>84</sup>. (Énfasis agregado)

79. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores, bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel normativo, se encuentra dentro del ámbito de la potestad discrecional con que cuenta la administración, con el propósito de individualizar en un caso específico la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
80. Bajo dicho contexto, el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**), recoge los criterios para graduar la sanción, así como los demás criterios previstos en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>85</sup>.
81. En virtud de lo expuesto, se observa que el OEFA se encuentra habilitado a emitir las normas correspondientes a fin de reglamentar el procedimiento administrativo sancionador, así como a establecer criterios respecto a la gradualidad de las sanciones correspondientes, en virtud a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar de Ley N° 27444, así como en el numeral 229.2 del artículo 229° de la Ley N° 27444<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 699.

<sup>85</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.

**Artículo 33°.- Criterios para graduar la sanción**

Para graduar la sanción se aplicarán los siguientes criterios:

- (i) El beneficio ilícito esperado;
- (ii) La probabilidad de detección de la infracción;
- (iii) El daño potencial a los bienes jurídicos materia de protección;
- (iv) El daño concreto a los bienes jurídicos materia de protección;
- (v) La extensión de los efectos de la infracción; y,
- (vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

<sup>86</sup> LEY N° 27444.

**Título Preliminar**

(...)

**Artículo II.- Contenido**

(...)

2. Los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto.

(...)

**Artículo 229°.- Ámbito de aplicación de este Capítulo**

229.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a los procedimientos establecidos en leyes especiales, las que deberán observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 230, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

82. Ahora bien, en cuanto a la multa impuesta por incurrir en el incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM – infracción prevista en el numeral 3.12.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD – esta merece ser analizada conforme a los criterios de gradualidad establecidos en la Ley N° 27444. En razón de ello, se observa que, a efectos de determinar y graduar las sanciones aplicables dentro de los márgenes citados en el considerando 77 de la presente resolución, la DFSAI aplicó la fórmula descrita en el considerando 93 de la Resolución Directoral N° 220-2014-OEFA/DFSAI<sup>87</sup>, en el cual se tomó en cuenta los siguientes criterios a fin de graduar la sanción:

- i. Beneficio ilícito derivado de la infracción (B)
- ii. Probabilidad de detección (p)
- iii. Factores atenuantes y agravantes (f)



83. Siendo ello así, de lo anterior se advierte que los referidos criterios considerados por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 220-2014-OEFA/DFSAI<sup>88</sup> se encuentran acordes con los criterios recogidos en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, así como en la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.



84. En consecuencia, la aplicación de la multa se realizó conforme al principio de razonabilidad, razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por Vopak en este extremo.

## VII. DETERMINACIÓN DE LA MULTA



85. No obstante lo señalado en el punto VI.4 debe indicarse que, respecto a la multa impuesta mediante Resolución Directoral N° 220-2014-OEFA-DFSAI, el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. El artículo 19°<sup>89</sup> del citado dispositivo establece que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, las sanciones que imponga el OEFA por la existencia de infracciones no podrán ser

87

$$Multa = \left( \frac{B}{p} \right) * [F ]$$

88

Tal como se observa de los considerandos 124 al 141 de la citada Resolución Directoral.

89

**LEY N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país,** publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

**Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras.**

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

(...)

Mientras dure el periodo de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. (...)

superiores al cincuenta por ciento (50%) de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo con la metodología de determinación de sanciones.

86. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, **Resolución N° 026-2014-OEFA/CD**), la cual dispone en su artículo 4° que la reducción del cincuenta por ciento (50%) no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD**)<sup>90</sup>.
87. En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 220-2014-OEFA/DFSAI, se impuso a Vopak una multa de doscientos noventa y cuatro con setenta y dos centésimas (294,72) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por incurrir en el incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Dicha multa fue determinada de acuerdo con la metodología aprobada por la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD, razón por la cual corresponde reducir esta en un cincuenta por ciento (50%), fijándola en ciento cuarenta y siete con treinta y seis centésimas (147,36) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 220-2014-OEFA/DFSAI del 11 de abril de 2014, que sancionó a Vopak Perú S.A. en Liquidación por incumplir lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, quedando agotada la vía administrativa.

<sup>90</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, Normas reglamentarias que facilitan la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

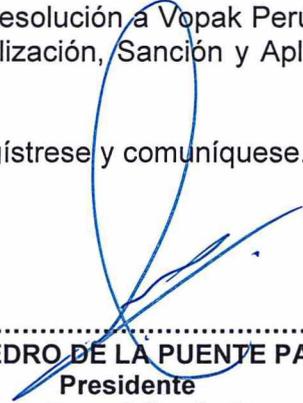
**Artículo 4°.- Sanción tasada y no tasada**

La reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere el tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/CD, o norma que lo sustituya.

**SEGUNDO.-** Fijar la multa en ciento cuarenta y siete con treinta y seis centésimas (147,36) Unidades Impositivas Tributarias en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, y disponer que dicho monto sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

**TERCERO.-** Notificar la presente Resolución a Vopak Perú S.A. en Liquidación y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

Presidente  
Primera Sala Especializada Permanente  
competente en las materias de Minería y Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER

Vocal  
Primera Sala Especializada Permanente  
competente en las materias de Minería y Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

Vocal  
Primera Sala Especializada Permanente  
competente en las materias de Minería y Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental