



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería y Energía**

RESOLUCIÓN N° 003-2016-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE N° : 1570-2014-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 912-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, en el extremo que ordenó a Petróleos del Perú - Petroperú S.A., como medida correctiva, acreditar la impermeabilización de los muros de los diques de contención del área estanca de 2 tanques de crudo de 50 000 barriles en la Estación 1.

Asimismo, se califica el extremo del recurso de apelación interpuesto por Petróleos del Perú - Petroperú S.A. contra la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, referido al plazo de cumplimiento de la medida correctiva antes señalada, como una solicitud de prórroga, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 32° del Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD; y, en consecuencia, se dispone que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA evalúe la referida solicitud".

Lima, 30 de setiembre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú - Petroperú S.A. (en adelante, **Petroperú**)¹ es titular de la Unidad Ambiental Oleoducto Norperuano (en adelante, **UA Oleoducto Norperuano**), mediante la cual se transporta petróleo y que comprende, entre otras, la Estación 1, ubicada en el distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto ².

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

² Se debe tener en cuenta que el Oleoducto Norperuano, comprende las siguientes instalaciones:

- Estación 1: ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto.
- Estación Morona: ubicada en el caserío Fernando Rosas, distrito de Morona, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto.
- Estación 5: ubicada en el caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto.

2. El 3 de junio de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) efectuó una supervisión regular a la Estación 1 de la UA Oleoducto Norperuano (en adelante, **Supervisión Regular del año 2012**), a través de la cual se detectaron hallazgos, conforme se desprende del Informe de Supervisión N° 968-2012-OEFA/DS (en adelante, **Informe de Supervisión**)³.
3. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral N° 2143-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de diciembre de 2014⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú.
4. Luego de evaluar los descargos presentados por Petroperú⁵, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016⁶, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁷, por la comisión de la infracción detallada a continuación en el Cuadro N° 1:

- Estación Andoas: ubicada en el caserío Andoas, distrito de Andoas, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto.
- Estación 6: ubicada en el caserío de Imaza, distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas.
- Estación 7: ubicada en el caserío El Milagro, distrito El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas.
- Estación 8: ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca.
- Estación 9: ubicada en el distrito de Huarmaca, provincia de Huancabamba, departamento de Piura.
- Terminal Bayóvar: ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura.
- Refinería El Milagro: ubicada en el distrito El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas.

³ Fojas 2 a 48.

⁴ Fojas 61 a 68. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Petroperú el 31 de diciembre de 2014 (foja 69).

⁵ Fojas 72 a 151.

Asimismo, mediante escrito del 18 de setiembre de 2015 presentó las conclusiones sobre lo informado en la audiencia de informe oral y mediante escrito del 23 de octubre de 2015 Petroperú solicitó la nulidad de todo lo actuado en el presente procedimiento administrativo sancionador (fojas del 161 a 165 y del 167 a 170, respectivamente).

⁶ Fojas 189 a 202. La referida resolución fue notificada a la administrada el 5 de julio de 2016 (foja 289).

⁷ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

LEY N° 30230, Ley que establece 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.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Cuadro N° 1: Detalle de la infracción por la cual se declaró la responsabilidad administrativa por parte de Petroperú en la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI⁸

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Petroperú no cumplió con realizar una adecuada impermeabilización de los muros de los diques del área estanca de dos (2) tanques de crudo de 50 000 barriles en la Estación 1.	Literal c) del artículo 43° del Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁹ (en adelante, Reglamento aprobado por	Numeral 3.12.1 del Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenidas en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹⁰ (en

Mientras dure el período 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. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

En el artículo quinto de la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI se ordenó el archivo del procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a que Petroperú no impermeabilizó el área estanca de 5 tanques ubicados en la Estación 1.

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 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.

(...)

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin, 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	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3	Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental			
3.12	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3.12.1	Incumplimiento de las normas sobre área estanca y sistemas de drenaje	Artículo 37° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Artículo 39° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Artículos 72°. 111° literal b) y 233° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM.	Hasta 3,500 UIT.	CI, STA

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		Decreto Supremo N° 015-2006-EM).	adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD).

Fuente: Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

5. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Petroperú el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
1	Petroperú no cumplió con realizar una adecuada impermeabilización de los muros de los diques del área estanca de dos (2) tanques de crudo de 50 000 barriles en la Estación 1.	Petroperú deberá acreditar a la DFSAI la impermeabilización de los muros de los diques de contención del área estanca de dos (2) tanques de crudo de 50 000 barriles en la Estación 1, a fin de evitar la contaminación de las áreas colindantes en caso se produzcan fugas o derrames de hidrocarburos líquidos.	Sesenta (60) días hábiles contados a partir de día siguiente de notificada la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI.	Remitir a la DFSAI, en un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, un (1) Informe Técnico adjuntando planos, fotografías y otros documentos que acrediten la impermeabilización de los muros de los diques del área estanca de dos (2) tanques de crudo de 50 000 barriles en la Estación 1.

Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

6. La Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Sobre la obligación de impermeabilizar los diques del área estanca de los tanques de almacenamiento de hidrocarburos

- (i) La DFSAI manifestó que el titular de la actividad de hidrocarburos debe tener un dique que rodee cada tanque o grupo de tanques de acuerdo con el literal c) del artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Asimismo, 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.

	Artículos 43° inciso c) 46° y 82° literal a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Artículos 155° inciso b, 205° y 206 del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM.	
--	---	--

- (ii) Durante la Supervisión Regular del año 2012, se verificó que los muros o diques de protección de las áreas estancas de los dos (2) tanques de crudo de 50 000 barriles presentaban deterioro por erosión, estando cubierto parcialmente con vegetación herbácea. Dicho hallazgo, se sustentó en las fotografías N^{os} 5, 6, 7 y 8 del Informe de Supervisión, en las cuales se observó que los diques de protección de las áreas estancas de los dos (2) tanques de crudo de 50 000 barriles en la Estación 1 no contaban con una adecuada impermeabilización.
- (iii) En cuanto a lo alegado por Petroperú, con relación a que la zona estanca si se encontraría impermeabilizada al estar constituida por losas de concreto y sellos de base asfáltica en los espacios interlosas, motivo por el cual el atribuirles una falta administrativa sin medios probatorios y sin observar los requisitos establecidos en las normas vulneraría los principios de legalidad, debido procedimiento, tipicidad, causalidad y presunción de licitud, la DFSAI indicó que carece de relevancia lo argumentado por la administrada, toda vez que esta se refiere a la impermeabilización de la zona estanca de la Estación 1; no obstante, el hecho imputado está referido a la no impermeabilización de los muros de los diques de contención del área estanca de dos (2) tanques de crudo de 50 000 barriles en la Estación 1.
- (iv) Con relación al argumento de Petroperú, sobre que las áreas estancas estarían compuestas por material comprimido para fortalecer el estrato arcilloso original, y que contaría con un gran dique de concreto armado que engloba la Estación 1 y sus zonas estancas que harían innecesaria una impermeabilización en la capa superficial, pues un eventual derrame quedaría contenido dentro de dicha zona, la DFSAI indicó que la administrada no presentó documentación alguna que acredite que el dique observado en la fotografía contenida en el Informe de Supervisión haya sido construido con dicho material y que con ello fuera innecesario una medida de impermeabilización adicional. A su vez, la primera instancia agregó que en las fotografías se observa vegetación presente en las grietas de una geomembrana, lo cual evidencia la falta de impermeabilización en determinados espacios del dique.
- (v) Asimismo, respecto de las fotografías presentadas por Petroperú mediante correo electrónico del 8 de junio de 2012, así como la Orden de Trabajo Interna N° UORI-E1-131-2012, a fin de acreditar el levantamiento de las observaciones recogidas en la supervisión, la DFSAI indicó que las acciones ejecutadas por Petroperú con posterioridad a la fecha de detección de la conducta infractora no cesan el carácter sancionable ni lo eximen de responsabilidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.
- (vi) Por lo expuesto, la DFSAI indicó que del análisis de los medios probatorios que obran en el expediente, está acreditado que Petroperú incumplió lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en tanto que los diques de contención del área estanca de dos (2) tanques de crudo de 50 000 barriles ubicados en la Estación 1 no se encontraban debidamente impermeabilizados.

Sobre la medida correctiva

(vii) La DFSAI ordenó a Petroperú una medida correctiva, teniendo en cuenta que, si bien la administrada acreditó labores de desbroce (limpieza) en los muros de los diques de contención de las áreas estancas, y de las fotografías contenidas en el Informe de Supervisión observó que el dique de contención presentó grietas, razón por la cual consideró que dicho dique no se encontraba debidamente impermeabilizado, a fin de evitar la contaminación de las áreas colindantes ante eventuales fugas o derrames de hidrocarburos líquidos.

7. El 25 de julio de 2016¹¹, Petroperú apeló la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, formulando lo siguientes argumentos:

a) La resolución apelada vulneraría los principios de legalidad y razonabilidad, contenidos en los numerales 1.1 y 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), pues de acuerdo con el numeral 2.3 del artículo 2° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD**) se otorgará a los administrados un plazo razonable para el cumplimiento de las medidas administrativas; no obstante ello, el OEFA desconociendo su propia normativa, le concede un plazo de sesenta (60) días hábiles el cual no sería razonable para el cumplimiento de la medida correctiva.

b) Al respecto, Petroperú señaló que según lo dispuesto en el artículo 76° de la Constitución Política del Perú, para adquirir bienes, contratar servicios u obras las Entidades Públicas se encuentran obligadas a efectuar una licitación o concurso de acuerdo con la normativa de contrataciones del Estado¹². Sin embargo, Petroperú contaría con su propio reglamento de contrataciones aprobado por Resolución N° 523-2009-OSCE/PRE y modificado por Resolución N° 033-2015-OSCE/PRE que regula sus procesos de contratación.

c) De igual modo, Petroperú manifestó que para la impermeabilización de la zona estanca de los tanques de la Estación 1 se debería realizar dos (2) procesos de selección, el primero para contratar el servicio de elaboración

¹¹ Fojas 292 a 306.

¹² En relación a este punto, Petroperú señaló lo siguiente:

"Es preciso señalar que de acuerdo a la Ley de Contrataciones del Estado existen tres (3) fases en las contrataciones, siendo las siguientes: 1) Actos Preparativos: se ubican actos como requerimientos, inclusión en el Plan Anual de Contrataciones, siempre que exista disponibilidad presupuestal en la entidad, se define el objeto del proceso, definir el monto estimado referencial, definen tipo de proceso de contratación, designan comité, elaboran bases, aprueban bases, etc; 2) Proceso de Selección: incluye desde la convocatoria en el SEACE, registro de participantes, consultas, absolución, integración, presentación de propuestas, evaluación de propuesta, otorgamiento de la buena pro y consentimiento de la buena pro y 3) Ejecución Contractual: abarca desde la suscripción de contrato, orden de compra u orden de servicio conforme a lo previsto en nuestro reglamento de contrataciones; se debe liquidar el servicio u se cierra la etapa hasta el pago respectivo.", Página 6 de su escrito de apelación, foja 297.

de un expediente técnico, y el segundo, sobre la base de dicho expediente técnico, para contratar los servicios para ejecutar dicha obra.

- d) La administrada señaló que la reparación de los muros de los diques de contención de las zonas estancas de los tanques 1D4 y 1D5 tienen una secuencia que va desde la elaboración del expediente técnico hasta la ejecución de las obras¹³.
- e) Para la secuencia de ejecución de la impermeabilización de los muros de los diques de las zonas estancas antes señaladas, Petroperú presentó un cronograma de siete (7) meses para la ejecución de la impermeabilización de los muros de los diques de las zonas de los estanques 1D4 y 1D5, indicando que cada uno de los procesos de contratación cuentan con plazos mínimos, los cuales no incluyen:

"a) retrasos por imprevisibles (sic) (...), b) plazos de entrega o de inicio de las prestaciones, c) aquellos que por su naturaleza (...) complejidad demandan mayor tiempo para determinación del MER y ejecución del proceso; y, d) tiempos preparatorios del requerimiento (...)"¹⁴.

- f) De igual modo, la administrada sostuvo que se debería tener en cuenta los términos de referencia de la contratación de servicio en los cuales se indica el plazo para que el contratista ejecute el servicio de impermeabilización, así como también se debe prever que existen causales no imputables al contratista o entidad que obligan a esta última a la aprobación de ampliaciones de plazos.
- g) Por lo expuesto, Petroperú solicitó que se le otorgue el plazo de siete (7) meses o doscientos diez (210) días para cumplir la medida correctiva, pues

¹³ Petroperú indicó que la secuencia de ejecución tiene 4 etapas (Página 7 del escrito de apelación, foja 298):

a. Contratación para elaboración del Expediente Técnico:

Para lo cual se tiene que elaborar los Términos de Referencia (TDR), hacer un Estudio de Mercado para determinar el Monto Estimado Referencial (MER), realizar el Proceso de Contratación (CME) dependiendo del MER, adjudicar la Buena Pro. Se estima que pueda tomar un tiempo de 30 días calendario.

b. Elaboración del Expediente Técnico:

La empresa consultora de ingeniería especializada ganadora, deberá viajar como mínimo una vez a Estación 1, para evaluar el estado de los muros de los referidos diques, tomar datos de campo y posteriormente elaborar el Expediente Técnico. Se estima que pueda requerir un tiempo de 60 días calendario.

c. Contratación del Servicio:

Confeccionado el Expediente Técnico se procederá a la contratación del servicio por la impermeabilización de las zonas estancas. Se tiene que elaborar los Términos de Referencia (TDR), hacer un Estudio de Mercado para determinar el Monto Estimado Referencial (MER), realizar el Proceso de Contratación (NSR, CME) dependiendo del MER (incluye la elaboración de bases), adjudicar la Buena Pro. Se estima que pueda necesitarse un aproximado de 45 días calendario.

d. Ejecución del Servicio:

Se refiere a los trabajos propiamente dichos de reparación e impermeabilización de los muros de los diques de la zona estanca. Se estima un tiempo de ejecución de 60 días calendario."

¹⁴ Página 8 del escrito de apelación, foja 299.

considera que sería un plazo razonable y conveniente que evitaría generar un daño de imposible reparación para Petroperú.

- h) Aunado a ello, Petroperú manifestó que el plazo que se estableció para cumplir la medida correctiva en la resolución apelada vulneraría el principio de predictibilidad, contenido en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, toda vez que mediante Resolución Directoral N° 353-2015-OEFA/DFSAI, correspondiente al Expediente N° 1705-2014-OEFA/DFSAI/PAS, dictada en el procedimiento administrativo sancionador seguido contra Maple Gas Corporation del Perú S.R.L. se otorgó a dicha empresa un plazo de noventa (90) días hábiles para que cumpla la medida correctiva que se le ordenó¹⁵; en cambio, a Petroperú se le concedió sesenta (60) días hábiles sin tener en consideración la distancia donde se ejecutaría el servicio, ni lo agreste de la zona, el área a impermeabilizar, entre otros factores importantes para determinar un plazo razonable.

- i) Petroperú agregó que el plazo otorgado en el presente procedimiento administrativo sancionador solo se sustentó sobre la base de la revisión efectuada a través del SEACE del proceso de impermeabilización del área estanca del tanque NL 2002 Refinería Talara, con plazo de ejecución de sesenta (60) días calendario; sin embargo, dicha instalación se encuentra en una ciudad que cuenta con los materiales para realizar la medida correctiva a diferencia de la Estación 1, ubicada en una zona alejada de la ciudad y que por lo tanto no cuenta con los materiales ni los equipos para ejecutar dicha medida correctiva.

- j) Finalmente, Petroperú sostuvo que *"(...) un elemento de particular importancia dentro de las fuentes del derecho administrativo son los precedentes, que son muy relevantes para asegurar el cumplimiento de este principio [predictibilidad]. Los precedentes administrativos se constituyen respecto a resoluciones que resuelven casos particulares interpretando de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, sea sustantiva o adjetiva, aplicable al procedimiento empleado por la entidad. Ahora bien, dichos precedentes resultan de observancia obligatoria por la entidad donde se siga el respectivo trámite, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos administrativos deben ser publicados conforme a las reglas establecidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General"*¹⁶.

8. El 23 de setiembre de 2016, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el Acta correspondiente¹⁷.

¹⁵ Consistente en impermeabilizar el área estanca y los diques que rodean los tanques de almacenamiento de hidrocarburos de las instalaciones de la Batería 1 y Batería 2 del yacimiento Agua Caliente.

¹⁶ Página 11 del escrito de apelación, foja 302.

¹⁷ Foja 317.



II. COMPETENCIA

9. 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**)¹⁸, se crea el OEFA.
10. 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° 30011¹⁹ (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.
11. 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 OEFA²⁰.
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²¹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia

¹⁸ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

¹⁹ **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.

²⁰ **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.

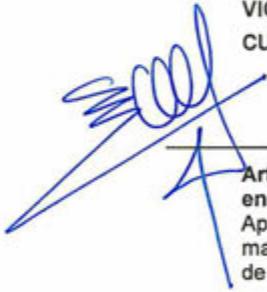
²¹ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

ambiental del Osinergmin²² al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²³ 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.

13. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁴, y en los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁵, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o


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.


²² **LEY N° 28964.**

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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.

²³ **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.

²⁴ **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.

²⁵ **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.

condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)²⁶.

15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611²⁷, 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.
16. 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.
17. 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 ambiente²⁸.
18. 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 fundamental²⁹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁷ **LEY N° 28611.**
Artículo 2°.- Del ámbito
(...)

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

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**
Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:
(...)

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

a que dicho ambiente se preserve³⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³¹.

19. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
20. 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 inciertos³².
21. 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

22. Cabe señalar que Petroperú apeló la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI solo en el extremo referido a la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; sin embargo, no formuló ningún argumento respecto de la declaración de responsabilidad por la comisión de la infracción al literal c) del artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Por lo tanto, dicho extremo ha quedado firme en aplicación del artículo 212° de la Ley N° 27444³³.

³⁰ 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".

³¹ 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.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³³ 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. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso consiste en determinar si la DFSAI habría vulnerado los principios de legalidad, razonabilidad y predictibilidad al momento de fijar un plazo de sesenta (60) días hábiles para el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

VI. ANALISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VI.1 Si la DFSAI habría vulnerado los principios de legalidad, razonabilidad y predictibilidad al momento de fijar un plazo de sesenta (60) días hábiles para el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución

24. En el presente procedimiento administrativo sancionador, la DFSAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petroperú por incumplir lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, debido a que, durante la Supervisión Regular del año 2012, la DS constató que la referida empresa no había realizado una adecuada impermeabilización de los muros de los diques del área estanca de los dos (2) tanques de crudo de 50 000 barriles de la Estación 1.

25. Asimismo, y considerando que los medios probatorios aportados por Petroperú en el presente procedimiento administrativo sancionador no acreditaban la debida impermeabilización de las instalaciones antes señaladas, la primera instancia administrativa ordenó a la administrada la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, consistente en acreditar la impermeabilización de los muros de los diques del área estanca de los dos (2) tanques de crudo de 50 000 barriles de la Estación 1, a efectos de evitar la contaminación de las áreas colindantes ante eventuales fugas o derrames de hidrocarburos líquidos.

26. En su recurso de apelación, Petroperú indicó que la resolución apelada vulneraría los principios de legalidad y razonabilidad, pues de acuerdo con el numeral 2.3 del artículo 2° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, se otorgará a los administrados un plazo razonable para el cumplimiento de las medidas administrativas. No obstante ello, el OEFA desconociendo su propia normativa, le concede un plazo de sesenta (60) días hábiles el cual no sería razonable para el cumplimiento de la medida correctiva.

27. Sobre el particular, debe señalarse que el numeral 2.3 del artículo 2° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, establece que la autoridad competente debe conceder al administrado un plazo razonable para el cumplimiento de las medidas administrativas, considerando i) las circunstancias del caso concreto, ii) la complejidad de su ejecución; y, iii) la necesidad de la protección ambiental.

28. Teniendo en cuenta ello, es oportuno indicar que de la revisión de la resolución apelada se advierte que la primera instancia administrativa a efectos de fijar un plazo razonable para la implementación de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, y con el objetivo de evitar la contaminación

de las áreas colindantes ante eventuales fugas o derrames de hidrocarburos líquidos, tomó en consideración: (i) a modo de referencia, el contrato "Impermeabilización del área estanca del Tanque NL 2002 de Refinería Talara", cuyo plazo de ejecución es sesenta (60) días calendario, es decir, cuarenta (40) días hábiles aproximadamente; asimismo, (ii) añadió al plazo antes señalado (20) días hábiles, a fin de que Petroperú pudiera realizar las acciones de planificación y presupuesto necesarias para viabilizar la ejecución de la medida correctiva en cuestión, así como para atender cualquier contingencia que pudiera presentarse durante la misma. Como resultado del análisis otorgó un plazo total de sesenta (60) días hábiles para el cumplimiento de la medida correctiva.

29. De lo expuesto en el acápite precedente, esta Sala advierte que la DFSAI verificó la concurrencia de las condiciones establecidas en el numeral 2.3 del artículo 2° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, en observancia al principio de legalidad, previsto en el numeral 1.1 del artículo 4° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, al momento de establecer el plazo para el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, conforme se detalla a continuación:

- 
- i) **Las circunstancias del caso concreto** (ejecutar la impermeabilización de los muros de los diques de las áreas estancas de los tanques para almacenamiento de hidrocarburos);
 - ii) **La complejidad de su ejecución** (realizar acciones de planificación y presupuesto para viabilizar la ejecución de dicha impermeabilización); y,
 - iii) **La necesidad de la protección ambiental** (el objetivo de la medida correctiva en cuestión es evitar la contaminación de las áreas colindantes ante eventuales fugas o derrames de hidrocarburos líquidos que pudieran presentarse y que podrían generar impactos negativos al ambiente mientras dichas instalaciones no se encuentren debidamente impermeabilizadas).

- 
30. Por otro lado, Petroperú alegó que el plazo otorgado en el presente procedimiento administrativo sancionador solo se sustentó sobre la base de la revisión efectuada a través del SEACE del proceso de impermeabilización del área estanca del tanque NL 2002 de Refinería Talara, con plazo de ejecución de sesenta (60) días calendario; sin embargo, manifestó la administrada que la Refinería Talara se encuentra en una ciudad que cuenta con los materiales para realizar la medida correctiva en cuestión, a diferencia de la Estación 1, la cual se encuentra ubicada en una zona alejada de la ciudad y que, por lo tanto, no cuenta con los materiales ni los equipos para realizarla.

- 
31. Con relación a ello, es preciso indicar que, tal como ha sido señalado en los consideraciones anteriores, el plazo otorgado a Petroperú para el cumplimiento de la medida correctiva se estableció tomando en cuenta el contrato "Impermeabilización del área estanca del Tanque NL 2002 de Refinería Talara", el cual corresponde a la ejecución de la impermeabilización de las áreas estancas de los tanques para almacenamiento de hidrocarburos de una de las instalaciones de la administrada; y además, la DFSAI, en función a la complejidad de la

ejecución de la medida correctiva, amplió el plazo brindándole 20 días hábiles adicionales. Asimismo, es pertinente señalar que Petroperú no ha sustentado sus afirmaciones con relación a la necesidad de un plazo mayor para ejecutar la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución debido a la ubicación de la misma.

32. Asimismo, en su recurso de apelación Petroperú refirió que para la impermeabilización de los muros de los diques de contención de las áreas estancas de los tanques de la Estación 1 se debería realizar dos (2) procesos de selección, el primero para contratar el servicio de elaboración de un expediente técnico, y el segundo, sobre la base de dicho expediente técnico, para contratar los servicios para ejecutar dicha obra.³⁴ En virtud de ello, Petroperú presentó un cronograma de siete (7) meses para la ejecución de la impermeabilización de los muros de los diques de las zonas de los estanques 1D4 y 1D5³⁵; razón por la cual, solicitó que se le otorgue el plazo de siete (7) meses o doscientos diez (210) días para cumplir la medida correctiva.
33. Al respecto, de la revisión del expediente, se advierte que si bien es cierto que Petroperú detalló una serie de etapas para viabilizar la ejecución de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, la administrada no ha presentado medio probatorio alguno que acredite que la medida correctiva en


³⁴ Petroperú señala que la reparación de los muros de los diques de contención de las zonas estancas de los tanques 1D4 y 1D5 tienen una secuencia que va desde la elaboración del expediente técnico hasta la ejecución de las obras, cuya secuencia de ejecución tiene 4 etapas:

a. Contratación para elaboración del Expediente Técnico:

Para lo cual se tiene que elaborar los Términos de Referencia (TDR), hacer un Estudio de Mercado para determinar el Monto Estimado Referencial (MER), realizar el Proceso de Contratación (CME) dependiendo del MER, adjudicar la Buena Pro. Se estima que pueda tomar un tiempo de 30 días calendario.

b. Elaboración del Expediente Técnico:

La empresa consultora de ingeniería especializada ganadora, deberá viajar como mínimo una vez a Estación 1, para evaluar el estado de los muros de los referidos diques, tomar datos de campo y posteriormente elaborar el Expediente Técnico. Se estima que pueda requerir un tiempo de 60 días calendario.

c. Contratación del Servicio:

Confeccionado el Expediente Técnico se procederá a la contratación del servicio por la impermeabilización de las zonas estancas. Se tiene que elaborar los Términos de Referencia (TDR), hacer un Estudio de Mercado para determinar el Monto Estimado Referencial (MER), realizar el Proceso de Contratación (NSR, CME) dependiendo del MER (incluye la elaboración de bases), adjudicar la Buena Pro. Se estima que pueda necesitarse un aproximado de 45 días calendario.

d. Ejecución del Servicio:

Se refiere a los trabajos propiamente dichos de reparación e impermeabilización de los muros de los diques de la zona estanca. Se estima un tiempo de ejecución de 60 días calendario".


³⁵ Petroperú indicó que que cada uno de los procesos de contratación cuentan con plazos mínimos, los cuales no incluyen "a) retrasos por imprevistos (...), b) plazos de entrega o de inicio de las prestaciones, c) aquellos que por su naturaleza (...) complejidad demandan mayor tiempo para determinación del MER y ejecución del proceso; y, d) tiempos preparatorios del requerimiento (...)".

Asimismo, manifestó la administrada que se debería tener en cuenta que en los términos de referencia de la contratación de servicio se indica el plazo para que el contratista ejecute el servicio de impermeabilización, así como también se debe prever que existen causales no imputables al contratista o entidad que obliga a esta última aprobar ampliaciones de plazos.

cuestión resulta de imposible ejecución en el plazo de sesenta (60) días hábiles otorgado por la DFSAI en el marco normativo que rige sus actividades. En ese sentido, esta Sala es de la opinión que lo alegado por Petroperú en este extremo de su recurso carece de sustento.

34. Adicionalmente, es oportuno mencionar que la razonabilidad del plazo de una medida correctiva no necesariamente debe ser evaluada solo en función a la capacidad del administrado para su ejecución. Una posición de este tipo podría legitimar que dicho plazo responda estrictamente a las particularidades de la organización de cada administrado y que en esa búsqueda la medida correctiva pierda su eficacia en cuanto a *revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas* de manera oportuna, situación que no resulta válida para esta Sala.

35. Una efectiva tutela del bien jurídico protegido por el OEFA exige –en efecto– que los plazos otorgados a los administrados para el cumplimiento de medidas correctivas permitan que su ejecución sea viable por parte de ellos, pero además, que estos sean idóneos para efectos de que las medidas correctivas alcancen la finalidad de protección del ambiente, a través de la reversión, la corrección o la disminución de los impactos ambientales negativos generados por la conducta infractora; todo ello en su conjunto debe ser analizado para garantizar la determinación de un plazo razonable.

36. Finalmente, Petroperú alegó que el plazo que se estableció para cumplir la medida correctiva vulneraría el principio de predictibilidad, toda vez que en el procedimiento administrativo sancionador seguido contra Maple Gas Corporation del Perú S.R.L.³⁶, mediante la Resolución Directoral N° 353-2015-OEFA/DFSAI, se concedió a dicha empresa un plazo de noventa (90) días para que cumpla la medida correctiva que se le impuso³⁷, en cambio a Petroperú se le concedió sesenta (60) días sin tener en consideración la distancia donde se ejecutaría el servicio, ni lo agreste de la zona, el área a impermeabilizar, entre otros factores importantes para determinar un plazo razonable.

37. Sobre el particular, cabe indicar que el principio de predictibilidad, previsto en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establece que *"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"*.

38. Al respecto, cabe indicar que cuando la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 353-2015-OEFA/DFSAI tomó en consideración las condiciones que establece el numeral 2.3 del artículo 2° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, a fin de otorgar a los administrados un plazo razonable para el cumplimiento de la medida correctiva. Siendo ello así, el plazo

³⁶ Expediente N° 1705-2014-OEFA/DFSAI/PAS.

³⁷ Consistente en impermeabilizar el área estanca y los diques que rodean los tanques de almacenamiento de hidrocarburos de las instalaciones de la Batería 1 y Batería 2 del yacimiento Agua Caliente.

concedido a Maple Gas Corporation del Perú S.R.L. respondió a las circunstancias del caso concreto, la complejidad de su ejecución y la necesidad de la protección ambiental para dicha conducta infractora³⁸.

39. En este punto, es preciso indicar que en su recurso de apelación Petroperú hace referencia a los precedentes como un elemento de particular importancia dentro de las fuentes del derecho administrativo, los cuales se constituyen respecto a resoluciones que resuelven casos particulares interpretando de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación aplicable al procedimiento empleado por la entidad y que resultan de observancia obligatoria por la entidad donde se siga el respectivo trámite, mientras dicha interpretación no sea modificada. En esa línea argumentativa, resulta pertinente mencionar que la Resolución Directoral N° 353-2015-OEFA/DFSAI, emitida por la DFSAI en el procedimiento administrativo sancionar seguido contra Maple Gas Corporation del Perú S.R.L. en el expediente N° 1705-2014-OEFA/DFSAI/PAS, no tiene la calidad de precedente de observancia obligatoria, ello en la medida que el pronunciamiento de la primera instancia administrativa no cumple con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 27444³⁹.

 ³⁸ Cabe indicar que un área estanca se encuentra formada por i) un dique estanco y ii) suelo impermeable, de acuerdo con lo dispuesto por el literal e del Anexo del Reglamento de Seguridad para Almacenamiento de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 052-93-EM y el artículo 39° de dicho reglamento respectivamente, que establecen lo siguiente:

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

ANEXO

I DEFINICIONES TECNICO OPERATIVAS A.

Para los fines del Reglamento se consideran las definiciones siguientes:

(...)

e) Área estanca (impounding area, bounded eclosure).

Área alrededor o cercana a un tanque o grupo de tanques, con la capacidad de recibir los derrames que puedan ocurrir.

DECRETO SUPREMO N° 052-93-EM.

Artículo 39°.- En las instalaciones de almacenamiento de hidrocarburos deberán tomarse especiales precauciones para prevenir 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:

(...)

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.

(...)

Dicho ello, la medida correctiva impuesta por la DFSAI a la empresa Maple Gas Corporation del Perú S.R.L. mediante la Resolución Directoral N° 353-2015-OEFA/DFSAI, consiste en impermeabilizar i) el área estanca (suelo) y ii) los diques que rodean los tanques de almacenamiento de hidrocarburos de las instalaciones de la Batería 1 y Batería 2 del yacimiento Agua Caliente.

 ³⁹ **LEY N° 27444.**

Artículo VI.- Precedentes administrativos

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.
2. (...)

Sobre el particular, Tirado Barrera señala que: "Nuestra legislación opta por no definir el concepto de precedente y se limita a establecer el cumplimiento de dos requisitos esenciales para considerar que estamos frente a un precedente administrativo. En primer lugar, debemos señalar que el requisito de carácter material esencial es, evidentemente, que exista un acto administrativo a través del cual se exprese una interpretación determinada de una norma específica con la finalidad de ser aplicada a una generalidad de situaciones futuras similares. En

40. Por lo expuesto, esta Sala considera que la DFSAI no ha vulnerado los principios de legalidad, razonabilidad y predictibilidad al establecer el plazo para el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por la administrada en su recurso de apelación.
41. Sin perjuicio de lo expuesto, esta Sala considera oportuno reiterar que la medida correctiva tiene por finalidad la protección del ambiente⁴⁰, razón por la cual constituye una obligación ambiental fiscalizable que debe ser cumplida en el plazo, forma y modo establecidos por la autoridad competente, según lo dispuesto en el numeral 2.1 del artículo 2° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD⁴¹.
42. No obstante lo anterior, dicho instrumento establece en su artículo 32° lo siguiente:

"Artículo 32°.- Prórroga excepcional

De manera excepcional, el administrado puede solicitar la prórroga del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida correctiva. La solicitud deberá estar debidamente sustentada y deberá ser presentada antes del vencimiento del plazo concedido. La Autoridad Decisora resolverá la solicitud a través de una resolución debidamente motivada" (énfasis agregado).

43. Como puede advertirse, Petroperú cuenta con la facultad –antes del vencimiento del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida correctiva– de solicitar la ampliación del referido plazo a efectos de dar cumplimiento a la medida correctiva ordenada.

44. En ese sentido, la solicitud formulada por Petroperú, respecto de que se le otorgue el plazo de siete (7) meses o doscientos diez (210) días para cumplir la medida correctiva, se encuentra prevista en el artículo 32° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

segundo lugar, el acto administrativo que contiene dicha interpretación debe ser objeto de publicidad para alcanzar su configuración como precedente administrativo."

TIRADO BARRERA, José Antonio. "Modernizando el Estado para un país mejor. Ponencias del IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo". Primera Edición. Lima: Palestra Editores, 2010, pp. 136-137.

⁴⁰ De manera específica, la medida correctiva busca "revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas". Véase el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

⁴¹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015.

Artículo 2°.- Medidas administrativas

2.1 Las medidas administrativas son disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA que tienen por finalidad de interés público la protección ambiental. Dichas medidas forman parte de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados y deben ser cumplidas en el plazo, forma y modo establecidos.



45. En tal sentido, y en atención a lo dispuesto en el numeral 1.6 del artículo IV⁴² y en el numeral 75.3 del artículo 75° de la Ley 27444⁴³, los cuales exigen a la autoridad encauzar de oficio y facilitar el reconocimiento, impulso y admisión de las peticiones planteadas por los administrados, pese a que no hayan sido identificadas como tales; corresponde calificar el extremo de la apelación interpuesta por Petroperú, referido a que se le otorgue el plazo de siete (7) meses o doscientos diez (210) días para cumplir la medida correctiva, como una solicitud de prórroga, y disponer que la DFSAI evalúe el referido pedido⁴⁴.

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° 912-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, en el extremo que ordenó a Petróleos del Perú - Petroperú S.A. la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- CALIFICAR el extremo del recurso de apelación interpuesto por Petróleos del Perú - Petroperú S.A. contra la Resolución Directoral N° 912-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, referido a la ampliación del plazo de cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, como una solicitud de prórroga, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 32° del Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD; y, en consecuencia, disponer que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de

LEY 27444.

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:

(...)

- 1.6. Principio de Informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

⁴²

LEY 27444.

Artículo 75°.- Deberes de las autoridades en los procedimientos.- Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

(...)

3. Encauzar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos.

(...)

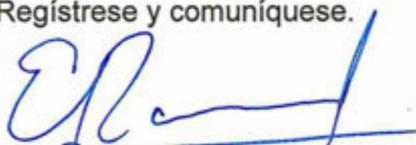
⁴⁴

Cabe indicar que dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal de Fiscalización Ambiental mediante las siguientes resoluciones: Resoluciones N°s 021-2016-OEFA/TFA-SEE, 032-2016-OEFA/TFA-SEE, 058-2016-OEFA/TFA-SEE, 012-2016-OEFA/TFA-SEPIM, 027-2016-OEFA/TFA-SEPIM y 034-2016-OEFA/TFA-SEPIM.

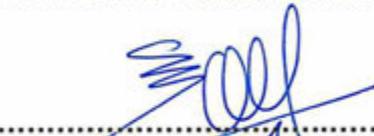
Incentivos del OEFA evalúe la referida solicitud; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú - Petroperú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Presidente
Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental