



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° 004-2016-OEFA/TFA-SME**

EXPEDIENTE : 013-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : CONSORCIO TERMINALES  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 733-2016-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI del 26 de mayo de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Terminales, por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) *No impermeabilizar el área estanca N° 1 y 3, ni sus diques de contención en el Terminal Salaverry.*
- (ii) *Exceder los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos industriales de los parámetros DBO y DQO en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API, durante los meses de marzo, julio, setiembre y noviembre del 2012, y en enero, marzo, mayo, junio, noviembre y tercer y cuarto trimestre del 2013.*
- (iii) *No realizar el monitoreo de calidad de aire en el parámetro Hidrocarburo No Metano (HNM), conforme a lo establecido en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de Plantas de Abastecimiento de Combustibles Líquidos.*
- (iv) *No efectuar el mantenimiento de sus instalaciones conforme a los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental.*
- (v) *No realizar un adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, toda vez que el almacén de residuos sólidos peligrosos no contaba con: (i) un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados, (ii) un sistema contra incendios, (iii) señalización que indique la peligrosidad de los residuos.*
- (vi) *No realizar un adecuado almacenamiento de sustancias químicas, toda vez que el área de almacenamiento de pinturas y otras sustancias químicas no contaba con sistema de doble contención.*

(vii) **Generar impactos negativos en el suelo, toda vez que se detectó 100 m<sup>2</sup> de suelo impregnado con hidrocarburos en el área colindante a la Caseta de Ratificador de Tanque N° 21 y 22.**

**Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI del 26 de mayo de 2016, en el extremo relacionado a la imposición de la medida correctiva, por la comisión de dichas conductas infractoras.**

**De otro lado, se confirma la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI del 26 de mayo de 2016, en el extremo que dispuso la inscripción del referido pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos del OEFA**

**Finalmente, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI del 26 de mayo de 2016, en el extremo que omitió declarar reincidente a Consorcio Terminales por el incumplimiento del literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, así como la publicación de la calificación de reincidente en el Registro de Infractores Ambientales del OEFA; por lo tanto, se declara reincidente a Consorcio Terminales por la comisión de la infracción al literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, así como se dispone la publicación de la calificación de reincidente en el Registro de Infractores Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental”.**

Lima, 3 de octubre de 2016

## I. ANTECEDENTES

1. Consorcio Terminales es una empresa que operaba la Planta de Abastecimiento de combustibles líquidos - Terminal Salaverry (en adelante, **Planta de Abastecimiento Salaverry**), ubicada en el distrito de Salaverry, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad<sup>1</sup>.
2. El 22 de agosto de 2012, el 13 de marzo de 2013, el 22 de julio de 2013, el 13 y 14 de noviembre del 2013; y, entre el 19 al 21 de mayo de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó cinco (5) supervisiones regulares a las instalaciones de la Planta de Abastecimiento Salaverry (en adelante, **supervisiones regulares 2012, 2013 y 2014**), a fin de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Consorcio Terminales.
3. Como resultado de dichas diligencias, la DS detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende de las Actas de Supervisión, las cuales fueron evaluadas por la DS en los Informes de Supervisión N°s 571-2013-OEFA/DS-HID, 161-2013-OEFA/DS-HID, 1067-2013-

<sup>1</sup> Sobre el particular, debe mencionarse que el 31 de octubre de 2014 venció el plazo de vigencia del contrato de operación para los terminales del Norte con Petroperú, con lo cual a partir de dicha fecha Consorcio Terminales dejó de operar los terminales del Norte (incluido al Terminal Salaverry).



OEFA/DS-HID, 1603-2013-OEFA/DS-HID y 443-2014-OEFA/DS-HID<sup>2</sup>; y posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 1086-2015-OEFA/DS<sup>3</sup> (en adelante, **ITA**).

4. Sobre la base de los informes de supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 254-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 22 de marzo del 2016<sup>4</sup>, 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 Consorcio Terminales.
5. Luego de evaluar los descargos presentados por Consorcio Terminales el 26 de mayo de 2016<sup>5</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI del 26 de mayo de 2016<sup>6</sup>, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa<sup>7</sup>, por la comisión de las siguientes conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 a continuación:

2 Foja 20.

3 Fojas 1 al 20.

4 Fojas 24 al 47. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada al administrado el 23 de marzo de 2016 (foja 48).

5 Fojas 50 al 408.

6 Fojas 524 al 560. Debe precisarse que la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI fue notificada a Consorcio Terminales el 27 de mayo de 2016 (foja 562).

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.

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:

- a) 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.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) 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.

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora por la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales en la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	No impermeabilizó el área estanca N° 1 (coordenadas 722915E: 9091186N) y 3 (coordenadas 722889E: 9091288N), ni sus diques de contención en el Terminal Salaverry.	Literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>8</sup> .	Numeral 3.12.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD <sup>9</sup> .
2	Excedió los LMP de efluentes líquidos industriales en el punto	Artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>10</sup> , en concordancia	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo

<sup>8</sup> **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.

<sup>9</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. <b>Arts. 43° inciso c), 46° y 82° literal a)</b> 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; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.				

<sup>10</sup> **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 3°.-** Los Titulares a que hace mención el artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones. Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas,



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	de monitoreo ubicado a la salida de la poza API, durante los meses de marzo, julio, setiembre y noviembre del 2012, y en enero, marzo, mayo, junio, noviembre y tercer y cuarto trimestre del 2013.	con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM <sup>11</sup> .	Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias <sup>12</sup> .

descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono.

- <sup>11</sup> **DECRETO SUPREMO N° 037-2008-PCM, Establecen Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Artículo 1°.- Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos:**  
 Apruébese y adóptese como Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos, los valores que a continuación se detallan:

Tabla N° 01

Parámetro Regulado	LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES (m g/l)
	(Concentraciones en cualquier momento)
Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)	20
Cloruro	500 (ríos, lagos y embalses) 2000 (estuarios)
Cromo Hexavalente	0.1
Cromo Total	0.5
Mercurio	0.02
Cadmio	0.1
Arsénico	0.2
Fenoles para efluentes de refinerías FCC	0.5
Sulfuros para efluentes de refinerías FCC	1.0
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)	50
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	250
Cloro residual	0.2
Nitrógeno amoniacal	40
Coliformes Totales (NMP/100 mL)	< 1000
Coliformes Fecales (NMP/100 mL)	< 400
Fósforo	2
Bario	5
pH	6.0 - 9.0
Aceites y grasas	20
Piomo	0.1
Incremento de Temperatura	< 3°C

\* Es el incremento respecto a la temperatura ambiental del cuerpo receptor medida a 100 m de diámetro del punto vertido.

- <sup>12</sup> **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			
	Incumplimiento de Incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles(L.M.P.)			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3	3.7.2. Incumplimiento de los L.M.P. en efluentes	Arts. 46.1 y 46.2 del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Resolución Diectoral N° 30-96 EM/DGAA. Arts. 3° y 49° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 10,000 UIT	CI, STA

CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
3	Consortio Terminales no realizó el monitoreo de calidad de aire en el parámetro Hidrocarburo No Metano (HNM), conforme con lo establecido en su PAMA.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>13</sup> .	Numeral 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD <sup>14</sup> .
4	Consortio Terminales no efectuó el mantenimiento de sus instalaciones, conforme los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.
5	Consortio Terminales no realizó un adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, toda vez que el almacén de residuos sólidos peligrosos: (i)	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>15</sup> , en concordancia con los artículos 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>16</sup> .	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias <sup>17</sup> .

- <sup>13</sup> **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 9°.-** Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.
- <sup>14</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones 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			
	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	Otras Sanciones
	3.4.4. No cumple con compromisos establecidos en los Estudios Ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental.	Arts. 108°, 150° y 270° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 9° y 15° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Art 7° del D.S. N° 002-2006-EM.	Hasta 10,000 UIT.	STA, SDA, CI
STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades; CI: Cierre de Instalaciones.				

- <sup>15</sup> **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 del 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 Reglamentos, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias (...).
- <sup>16</sup> **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de julio del 2004.  
**Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador**  
El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y en su interior se colocarán contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas instalaciones deben reunir por lo menos con las siguientes condiciones:  
(...)  
7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;  
(...)  
9. Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y (...)
- Artículo 41°.- Almacenamiento de las unidades productivas**  
El almacenamiento en las unidades productivas, denominado almacenamiento intermedio, podrá realizarse mediante el uso de un contenedor seguro y sanitario, el cual deberá estar ubicado en las unidades donde se



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	no contaba con sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados, (ii) no contaba con sistema contra incendios, (iii) ni señalización que indique la peligrosidad de los residuos.		
6	Consorcio Terminales no realizó un adecuado almacenamiento de sustancias químicas, toda vez que el área de almacenamiento de pinturas y otras sustancias químicas no contaba con sistema de doble contención.	Artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>18</sup> .	Numeral 3.12.10 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias <sup>19</sup> .

generan los residuos sólidos, en un área apropiada, de donde serán removidos hacia el almacenamiento central. Este almacenamiento, debe cumplir con los aspectos indicados en el artículo anterior, según corresponda.

- <sup>17</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo del 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril del 2008.



Rubro	Tipificación de la infracción	Base Legal	Sanción	Otras sanciones
3.8	Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos			
3.8.1.	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.	Cierre de Instalaciones, Suspensión Temporal de Actividades, Suspensión Definitiva de Actividades

- <sup>18</sup> 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, cuyo Anexo fue publicado el 5 de marzo del mismo año.

**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.

- <sup>19</sup> 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	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
	3.12.10 Incumplimiento de las normas de almacenamiento y manipulación de sustancias químicas	Art. 44° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 400 UIT.	-
CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.				

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
7	Consortio Terminales generó impactos negativos en el suelo derivados de su actividad de hidrocarburos, toda vez que se detectó 100 m <sup>2</sup> de suelo impregnado con hidrocarburos en el área colindante a la Caseta de Ratificador de Tanque N° 21 y 22.	Artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias <sup>20</sup> .

Fuente: Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

6. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Consorcio Terminales el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva impuesta a Consorcio Terminales mediante la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Medidas Correctivas	
		Obligación	Formas y plazos para acreditar el cumplimiento
1	No impermeabilizó el área estancia N° 1 (coordenadas 722915E: 9091186N) y 3 (coordenadas 722889E: 9091288N), ni sus diques de contención en el Terminal Salaverry.	Informar acerca de las medidas que fueron adoptadas, con relación a conductas infractoras analizadas en la presente resolución.	En un plazo máximo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada, remitir a la DFSAI un informe que contenga las medidas que fueron adoptadas y el estado final de dichos puntos para lo siguiente: (i) La impermeabilización del área estancia N° 1 (coordenadas 722915E: 9091186N) y 3 (coordenadas 722889E: 9091288N) y sus diques de contención en el Terminal. (ii) Las acciones para cumplir con los LMP de efluentes líquidos industriales en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API. (iii) Resultado de los monitoreos
2	Excedió los LMP de efluentes líquidos industriales en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API, durante los meses de marzo, julio, setiembre y noviembre del 2012, y en enero, marzo, mayo, junio, noviembre y tercer y cuarto trimestre del 2013.		
3	Consortio Terminales no realizó el monitoreo de calidad de aire en el parámetro Hidrocarburo No Metano (HNM), conforme con lo establecido en su PAMA.		

<sup>20</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.

Rubro	Tipificación de la infracción	Base Legal	Sanción	Otras sanciones
<b>3. Accidentes y/o protección al medio ambiente</b>				
3.3	Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente.	Artículo 3° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 10,000 UIT.	Cierre de Establecimiento, Cierre de Instalaciones, Internamiento Temporal de Vehículos, Retiro de Instalaciones y/o equipos, Suspensión Temporal de Actividades, Suspensión Definitiva de Actividades, Comiso de Bienes.



N°	Conducta infractora	Medidas Correctivas	
		Obligación	Formas y plazos para acreditar el cumplimiento
4	Consortio Terminales no efectuó el mantenimiento de sus instalaciones, conforme a los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental.		de calidad de aire en el parámetro Hidrocarburo No Metano (HNM), conforme con lo establecido en su PAMA.
5	Consortio Terminales no realizó un adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, toda vez que el almacén de residuos sólidos peligrosos: (i) no contaba con sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados, (ii) no contaba con sistema contra incendios, (iii) ni señalización que indique la peligrosidad de los residuos.		(iv) El manual de mantenimiento (preventivo y correctivo) de las instalaciones en el Terminal Salaverry y el reporte de las actividades ejecutadas respecto del mismo, conforme los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental. (v) Condiciones para que el almacén de residuos sólidos peligrosos cuente con lo siguiente: (i) el sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados, (ii) el sistema contra incendios, y (iii) la señalización que indique la peligrosidad de los residuos.
6	Consortio Terminales no realizó un adecuado almacenamiento de sustancias químicas, toda vez que el área de almacenamiento de pinturas y otras sustancias químicas no contaba con sistema de doble contención.		(vi) Condiciones para que el área de almacenamiento de pinturas y otras sustancias químicas cuente con sistema de doble contención.
7	Consortio Terminales generó impactos negativos en el suelo derivados de su actividad de hidrocarburos, toda vez que se detectó 100 m <sup>2</sup> de suelo impregnado con hidrocarburos en el área colindante a la Caseta de Ratificador de Tanque N° 21 y 22.		(vii) Medidas adoptadas para no generar impactos negativos en el suelo derivados de su actividad de hidrocarburos, toda vez que se detectó 100 m <sup>2</sup> de suelo impregnado con hidrocarburos en el área colindante a la Caseta de Ratificador de Tanque N° 21 y 22.  Cabe indicar que dicho informe deberá contener los medios visuales, como fotografías y/o videos de fecha cierta y georeferenciados (coordenadas UTM - WGS84).

Fuente: Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

EM  
7.

Finalmente, a través del artículo 5° de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI, la primera instancia dispuso la inscripción de su pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos correspondiente.

8. La Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

**Conducta infractora N° 1: No impermeabilizar el área estancia N° 1 (coordenadas 722915E: 9091186N) y 3 (coordenadas 722889E: 9091288N), ni sus diques de contención en el Terminal Salaverry**

***Sobre la presunta vulneración al principio del non bis in idem***

- (i) Con relación a la supuesta vulneración al principio del *non bis in idem* establecido en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley N° 27444 alegado por el administrado en sus descargos<sup>21</sup>, la DFSAI sostuvo que si bien el mencionado principio es una exigencia que debe ser tomada en cuenta durante el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, su aplicación no es irrestricta, toda vez nuestro ordenamiento jurídico también recoge el Principio de Continuidad de Infracciones, contemplado en el numeral 7 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>22</sup>, el cual consiste en la posibilidad de la Administración de imponer sanciones por infracciones continuadas al administrado, siempre que: (i) hayan transcurrido al menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de imposición de la última sanción, y (ii) se acredite haber solicitado al administrado haber cesado dicha conducta infractora dentro de ese plazo.
- (ii) Atendiendo a ello, la DFSAI señaló que la Resolución Directoral N° 358-2013-OEFA/DFSAI que sancionó a Consorcio Terminales por la infracción al literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y el artículo 62° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, fue emitida el 9 de agosto del 2013; mientras que la Resolución Subdirectoral N° 254-2016-OEFA/DFSAI fue emitida el 22 de marzo del 2016 (a través de la cual se le inicia el presente procedimiento administrativo). En ese sentido, concluyó que se impuso una sanción a Consorcio Terminales por la infracción al literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, por lo que habría transcurrido un periodo superior a treinta (30) días.
- (iii) Asimismo, refirió que a través de las actas de supervisión generadas en virtud a las supervisiones regulares del 2012 y 2013, el administrado tuvo conocimiento de las observaciones referidas a la falta de

<sup>21</sup> Sobre el particular, Consorcio Terminales indicó que en un procedimiento administrativo anterior seguido bajo el Expediente N° 329-2013-OEFA/DFSAI/PAS, mediante la Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA, ya habría sido sancionada por dicha conducta. Asimismo, refirió que el OEFA considere el proceso judicial que viene tramitándose en el Expediente Judicial N° 01983-2014-0-1801-JR-CA-17, debido a una demanda Contencioso Administrativa interpuesta por dicha empresa contra el procedimiento sancionador que fue seguido en el Expediente N° 329-2013-OEFA/DFSAI/PAS.

<sup>22</sup> **LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**  
**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
7. Continuidad de Infracciones.- Para imponer sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días desde la fecha de la imposición de la última sanción y se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

impermeabilización de sus áreas estancas (N° 1 y 3), y al plazo correspondiente para efectuar el levantamiento de dichas observaciones<sup>23</sup>.

- (iv) Adicionalmente, la DFSAI señaló que Consorcio Terminales solo presentó el escrito de levantamiento de las observaciones detectadas durante la visita de supervisión del 22 de agosto del 2012<sup>24</sup>, mas no respecto de las observaciones detectadas en las supervisiones del 13 de marzo y 22 de julio del 2013. También agregó que sin perjuicio de ello, en el presente procedimiento administrativo, la DS detectó que las áreas estancas y diques de contención del Terminal Salaverry continuaban sin impermeabilizar.
- (v) Por dichas consideraciones, la DFSAI concluyó que no se había configurado una vulneración al principio de *non bis in idem* entre lo resuelto mediante la Resolución Directoral N° 358-2013-OEFA/DFSAI y el hecho N° 1 imputado en la Resolución Subdirectoral N° 254-2016-OEFA/DFSAI/SDI, tramitado bajo el presente expediente, toda vez que se cumplió con los requisitos para imponer sanciones por infracciones continuadas, conforme a lo exigido por el principio de continuidad de infracciones, establecido en el numeral 7 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

***Sobre la falta de impermeabilización de las áreas estancas y los diques de contención en el Terminal Salaverry***

- (vi) La DFSAI señaló que en las supervisiones del 22 de agosto de 2012, 13 de marzo de 2013 y 22 de julio de 2013, la DS detectó la falta de impermeabilización del área estanca N° 1, así como sus diques de contención en el Terminal Salaverry, por lo que concluyó que el administrado incumplió con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (vii) Asimismo, indicó que la aprobación de un cronograma de impermeabilización de áreas estancas por parte del Osinergmin en el marco de lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 017-2013-EM<sup>25</sup>, Procedimiento para la adecuación de las instalaciones para el

<sup>23</sup> Al respecto, la primera instancia detallo lo consignado en las siguientes actas:

- Respecto del Acta de Supervisión N° 003967 del 22 de agosto: se advierte un plazo de cinco (5) días hábiles a partir de la suscripción de la referida acta, para el levantamiento de las observaciones.
- Sobre las Actas de Supervisión N° 004034 del 13 de marzo de 2013 y N° 000009 del 22 de julio de 2013: se advierte un plazo de diez (10) días hábiles a partir de la suscripción de las referidas actas, para el levantamiento de las observaciones.

<sup>24</sup> Ello a través de la Carta N° TER- 726-2012 del 29 de agosto del 2012 (Folio 20. Página 147 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 571-2013-OEFA/DS-HID).

<sup>25</sup> DECRETO SUPREMO N° 017-2013-EM, 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, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de junio de 2013.

Artículo 3.- En un plazo máximo de diez (10) días calendario, de concluida la revisión técnica de todas las instalaciones, el OSINERGMIN comunicará a los operadores de las Refinerías y Plantas de Abastecimiento los resultados de la misma, así como las medidas necesarias que deberán implementar para satisfacer los ordenamientos de seguridad indicados en el artículo 1 del presente Decreto Supremo.

almacenamiento de hidrocarburos preexistentes a las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 052-93-EM (en adelante, **Decreto Supremo N° 017-2013-EM**), no exime a Consorcio Terminales del cumplimiento de sus obligaciones ambientales.

(viii) Sin perjuicio de ello, mencionó que si bien el 1 de abril del 2014, el Osinergmin aprobó el cronograma para la adecuación de la impermeabilización de los muros de los diques de las áreas estancas para la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos del Terminal Salaverry, el cual se realizaría desde el 2 de agosto del 2014 hasta el segundo semestre del 2017, ello ocurrió posteriormente a la detección del hallazgo a cargo de la DS (del 22 de agosto del 2012, 13 de marzo del 2013 y 22 de julio de 2013), es decir, aproximadamente nueve meses antes de la aprobación del cronograma por dicha autoridad.

(ix) En ese sentido, la DFSAI concluyó que la aprobación del cronograma con los plazos de implementación de las medidas necesarias para cumplir con el Decreto Supremo N° 017-2013-EM, correspondiente a la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos del Terminal Salaverry, no lo eximía de responsabilidad por los hallazgos detectados en las Supervisiones Regulares de los años 2012 y 2013.

**Conducta infractora N° 2: Exceder los LMP de efluentes líquidos industriales en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API, durante los meses de marzo, julio, setiembre y noviembre del 2012, y en enero, marzo, mayo, junio, noviembre y tercer y cuarto trimestre del 2013**

(i) La primera instancia señaló que, en virtud del artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, el cual establece los LMP de efluentes líquidos para el subsector de hidrocarburo (en adelante, **Decreto Supremo N° 037-2008-PCM**), los titulares de estas actividades son responsables de las descargas de los efluentes líquidos que superen los LMP.

(ii) No obstante, como resultado de las supervisiones del 13 de marzo, 13 y 14 de noviembre de 2013 y del 19 al 21 de mayo de 2014, la DS señaló que de la revisión del Informe de Monitoreo de Efluentes Líquidos del mes de enero del 2013, del Informe de Ensayo N° 116927L/13-MA-MB y del Informe de Monitoreo de efluentes industriales de junio del 2013 y del tercer y cuarto trimestre del 2013 se evidenció que Consorcio Terminales habría excedido los LMP de efluentes líquidos industriales para los parámetros DBO y DQO.

Los operadores de las Refinerías y Plantas de Abastecimiento, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, de recibida la comunicación de los resultados de la revisión técnica de sus instalaciones, deberán solicitar al OSINERGMIN un plazo excepcional para implementar las medidas dispuestas por dicho organismo, para el cumplimiento de los ordenamientos de seguridad que correspondan. En un plazo máximo de treinta (30) días calendario, de recibida la solicitud, el OSINERGMIN aprobará la misma y determinará el plazo de implementación de las medidas.

El OSINERGMIN podrá exceptuar el cumplimiento de algunos de los artículos del Decreto Supremo N° 052-93-EM mencionados en el artículo 1 del presente Decreto Supremo, en caso considere pertinente; para lo cual deberá detallar las medidas compensatorias necesarias.

- (iii) En ese sentido la DFSAI señaló que, a la fecha de las visitas de supervisión, el administrado ya se encontraba en la obligación de cumplir con los LMP de efluentes líquidos para el subsector hidrocarburos establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, toda vez que ya había transcurrido el plazo de adecuación de dieciocho (18) meses contados a partir de la fecha de publicación de la referida norma (esto es, desde el 14 de mayo de 2008).
- (iv) Asimismo, de la revisión del instrumento ambiental de adecuación aprobado para la Terminal Salaverry, "PMA de Adecuación al ECA Agua del Terminal Salaverry" se advirtió que: i) las altas concentraciones de DBO y DQO en el efluente industrial era una tendencia observada en los 7 terminales de la costa operados por Consorcio Terminales, (ii) los parámetros a monitorear se encuentran sujetos al cumplimiento de los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, y que (iii) Consorcio Terminales consideró importante tomar acciones operativas y ambientales para obtener resultados dentro de lo regulado. Sin embargo, la DS no encontró que en dicho instrumento se haya contemplado un sistema de tratamiento para la reducción de parámetros relacionados con la carga orgánica del efluente (estos son, el DBO, DQO y Coliformes).
- (v) Por otro lado, la primera instancia señaló que entre los documentos presentados por Consorcio Terminales en sus descargos, se observa que la única acción que realizó el administrado desde la aprobación de los LMP para el Subsector Hidrocarburos, con la finalidad de reducir la concentración DBO y DQO en sus efluentes industriales, fue efectuada mediante Carta TER 1181/2013 del 20 de diciembre de 2013, con la presentación a la Autoridad Nacional del Agua (**en adelante, ANA**) del Plan de mejoramiento de reducción DBO y DQO en el efluente industrial de los Terminales de Consorcio Terminales; no obstante ello, dicha plan finalmente no sería implementado por dicha empresa, sino por el nuevo operador.
- (vi) Adicionalmente, la DFSAI mencionó que la Carta TER 1181/2013 del 20 de diciembre del 2013, fue presentada de forma posterior a las fechas en que se produjeron los excesos de los parámetros de DBO y DQO, por lo concluyó que al momento de las supervisiones, el administrado no se encontraba en el proceso de implementar un nuevo Sistema de Tratamiento que permitiera reducir las concentraciones de dichos contaminantes en las fechas de los excesos de los referidos parámetros.

**Conducta infractora N° 3: No realizar el monitoreo de calidad de aire en el parámetro Hidrocarburo No Metano, incumpliendo lo establecido en su PAMA**

- (vii) La DFSAI señaló que en el numeral 6.4 del denominado Programa de Monitoreo del Capítulo 6 de su PAMA, Consorcio Terminales, se comprometió a realizar el monitoreo de los parámetros Monóxido de

Carbono (CO), Óxido de Nitrógeno (NOX), Ácido Sulfhídrico (H2S), Dióxido de Azufre (SO2) e Hidrocarburos no Metano (HNM)<sup>26</sup>.

- (viii) Sin embargo, durante la supervisión realizada el 22 de agosto de 2012, la DS advirtió que de la revisión del Informe de Monitoreo de Calidad de Aire, Venteo de Gases y Emisiones Gaseosas del primer semestre del 2012 el administrado no habría realizado el monitoreo del parámetro Hidrocarburo No Metano (HNM).
- (ix) Del mismo modo, en el Informe de Supervisión N° 571, señaló que el administrado no habría realizado el monitoreo de calidad de aire respecto del parámetro Hidrocarburo No Metano (HNM), incumpliendo con lo establecido en su PAMA.
- (x) Por otro lado, respecto del argumento del administrado referido a que cumplió con elaborar el Ensayo de la calidad de aire, referido al primer y segundo trimestre de los años 2012, 2013 y 2014, los mismos que fueron realizados por un laboratorio acreditado por el Indecopi, la DFSAI indicó que de la revisión efectuada al Informe de Monitoreo de Calidad de Aire del primer y segundo trimestre del año 2012, así como del Informe de Ensayo anexo a dicho informe, se observaba que el resultado se obtuvo de los parámetros Sulfuro de Hidrógeno, Dióxido de Azufre, Dióxido de Nitrógeno, Hidrocarburos Totales y Carbono, mas no de Hidrocarburos no metano (HNM).
- (xi) Asimismo, la primera instancia refirió que el parámetro Hidrocarburos Totales y el parámetro HNM poseen distinta composición química<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Al respecto, la parte del PAMA donde se encontraría recogido dicho compromiso es el siguiente:

**"6. Programa de Adecuación y Manejo Ambiental**

(...)

**6.4 Programa de Monitoreo**

En el programa de monitoreo para el Terminal Salaverry, se han tomado las siguientes consideraciones:

(...)

El monitoreo de efluentes gaseosos y cuerpo receptor (aire), se muestra en el Cuadro N° 7, considerándose los parámetros que se indican en la Tabla N° 4 del D.S. 046-93-EM. En razón de que en la mencionada tabla no se dan los parámetros específicos para una Planta de Ventas, en cuanto a emisiones gaseosas, se ha tomado los parámetros que se indican como "Sumatoria de venteos de gas por campo".

(...)

El monitoreo para establecer los estándares de emisión se deberá efectuar en el primer año de aplicación del PAMA y con una frecuencia mensual.

Para los años siguientes, se consideran monitoreos bimestrales para controlar que el efluente se encuentre dentro de los estándares de emisión.

(...)."

Páginas 84 a 87 del Informe de Supervisión N° 1603-2013-OEFA/DS-HID obrante en la foja 20 (CD ROM).

Al respecto, la DFSAI mencionó que el parámetro Hidrocarburos Totales consiste en un conjunto de compuestos, que involucra a todas las emisiones atmosféricas gaseosas de los compuestos carbonados, con excepción de los aldehídos, carbonatos, carburos metálicos, monóxido de carbono, dióxido de carbono y ácido carbónico; mientras que el parámetro Hidrocarburos Totales No Metano o No Metánicos (HNM) se refiere a la concentración de los hidrocarburos totales con excepción del metano (CH<sub>4</sub>) Foja 544 reverso.

- (xii) En consecuencia, en la medida que los parámetros HCT y HCNM poseen distinta concentración de hidrocarburos, no resultan equivalentes, en tanto que el parámetro HCT adicionalmente incluye al parámetro metano.
- (xiii) Por lo tanto, la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales por el incumplimiento de lo establecido en el artículo 9° del Decreto Supremo N°015-2006-EM, toda vez que no ejecutó el Monitoreo de calidad de aire en el parámetro Hidrocarburo No Metano según lo contemplado en el PAMA.

**Conducta infractora N° 4: No efectuar el mantenimiento de sus instalaciones, incumpliendo los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental**



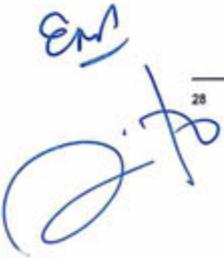
(xiv) La DFSAI señaló que de acuerdo con lo referido en el numeral 2.4.5 del compromiso denominado "Operaciones y Sistemas de Control durante el Almacenamiento" del EIA, Consorcio Terminales, tenía la obligación de efectuar el mantenimiento de las instalaciones del área de almacenamiento del Terminal Salaverry, tales como a las tuberías, válvulas, líneas de drenaje de tanques y buzón de drenaje, pozas API, líneas y equipos auxiliares, accesorios, entre otros.

(xv) Sin embargo, durante la supervisión realizada el 13 y 14 de noviembre de 2013, la DS evidenció un goteo de hidrocarburos en el calentador de succión del Tanque N° 8 y, asimismo, una fuga en la tubería de drenaje de las aguas industriales.

(xvi) En el mismo sentido, la referida dirección dejó constancia en el Informe de Supervisión N° 1603-2013, que el calentador de succión del tanque N° 8 se encontraba goteando por desgaste de la empaquetadura del cople. Asimismo, en el referido informe indicó haberse evidenciado una fuga en la tubería metálica que transporta las aguas provenientes del sistema de drenaje de tanques.

(xvii) Por otro lado, de la revisión a los documentos presentados por el administrado en su escrito de descargos<sup>28</sup>, la DFSAI concluyó que los mismos contienen información general por áreas, mas no se especifican las instalaciones inspeccionadas (esto es, con código o número de tanque, pozas API, buzones de drenaje, etc), ni se mencionan las actividades de mantenimiento realizadas.

(xviii) En consecuencia, refirió que no es posible constatar que Consorcio Terminales haya realizado actividades de mantenimiento respecto del



<sup>28</sup> En dicho escrito el administrado presentó los siguientes documentos:

- Escrito N° TER 063 - 2012 Informe final de Plan de Mantenimiento 2011.
- Escritos N° TER 025 - 2012 Programa Anual de Mantenimiento 2012, TER 038 - 2013 Programa Anual de mantenimiento 2013, TER 015 - 2014 Programa de Mantenimiento 2014
- Escrito N° TER 069 - 2013 Informe final de mantenimiento 2012
- Escrito N° TER 050 - 2014 Informe final de mantenimiento 2013

calentador de succión del tanque y la tubería de drenaje de aguas residuales industriales.

- (xix) Por lo tanto, declaró la responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales por el incumplimiento de lo establecido en el artículo 9° del Decreto Supremo N°015-2006-EM, en tanto no efectuó el mantenimiento de sus instalaciones, incumpliendo de este modo los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental.

***Conducta infractora N° 5: No realizar un adecuado almacenamiento de residuos sólidos, toda vez que el almacén de residuos sólidos peligrosos no contaba con sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistema contra incendios, ni señalización que la peligrosidad que indique la peligrosidad de los residuos en los lugares visibles***

- (xx) La primera instancia señaló que en virtud del artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y de los artículos 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Consorcio Terminales en su calidad de titular de las actividades de hidrocarburos y generador de residuos sólidos debe almacenar sus residuos sólidos peligrosos en áreas que cumplan con lo establecido en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**), esto es, entre otros, con un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistema contra incendios y señalización que indique la peligrosidad de los residuos.

- (xxi) No obstante, durante la supervisión del 9 de mayo de 2012 la DS detectó que el almacén de residuos sólidos peligrosos del Terminal Salaverry no contaría con un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistema contra incendios ni señalización que indique la peligrosidad de los residuos en los lugares visibles.

- (xxii) Al respecto la DFSAI señaló que el administrado presentó como medios probatorios fotografías presentadas por el administrado que no se encuentra fechadas, por lo que no es posible determinar si las mismas fueron tomadas antes o durante la supervisión del 9 de mayo del 2012, a fin de desvirtuar el hecho materia de imputación.

- (xxiii) Finalmente, respecto de la mejora en el almacenamiento de los residuos contemplada por Petroperú S.A. en las bases del concurso público para operar en los Terminales del Norte, debe indicarse que dicho argumento se encuentra referido a un hecho posterior al hallazgo detectado en la supervisión del 9 de mayo de 2012, por lo que no resulta pertinente para desvirtuar la presente imputación.

***Conducta infractora N° 6: No realizar un adecuado almacenamiento de sustancias químicas, toda vez que el área de almacenamiento de pinturas y otras sustancias químicas no contaba con sistema de doble contención***

- (x) Durante la visita de supervisión realizada el 22 de agosto de 2012, la DS detectó que el área destinada para almacenar pinturas y otras sustancias químicas del Terminal Salaverry no contaría con sistema de doble contención, tal como consta en el Acta de Supervisión N° 3966<sup>29</sup>.
- (xi) En el mismo sentido, la DS señaló en el Informe de Supervisión N° 571-2013 que *"El área destinada al almacenamiento de pinturas y otras sustancias químicas no cuenta con sistema de doble contención"*<sup>30</sup>.
- (xii) Lo expuesto fue sustentado en la fotografía N° 1 del Informe de Supervisión N° 571-2013<sup>31</sup>, en la cual se aprecian pinturas y otras sustancias químicas almacenadas en un área que no contaría con sistema de doble contención<sup>32</sup>.
- (xiii) Al respecto, la DFSAI indicó que de la revisión del escrito de descargos se advierte que el administrado no ha manifestado alegatos referidos al hecho imputado en el presente extremo del procedimiento administrativo sancionador.
- (xiv) Por lo tanto, según la DFSAI se acreditó el incumplimiento de lo obligación ambiental recogida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en tanto que el área del almacén de productos químicos no contaría con un sistema de doble contención.

**Conducta infractora N° 7: Generar impactos negativos en el suelo derivados de su actividad de hidrocarburos, toda vez que se habría detectado 100 m<sup>2</sup> de suelo impregnado con hidrocarburos en el área colindante a la Caseta de Ratificador de Tanque N° 21 y 22**

- (xv) La DFSAI señaló que durante la supervisión se verificó que en el área de la caseta del ratificador del Tanque N° 21 del Terminal Salaverry, se evidenció 100 m<sup>2</sup> de suelo impregnado con hidrocarburo, por ello el supervisor a cargo tomó muestras de suelo, conforme constaba en el Acta de Supervisión correspondiente. Además, la DFSAI indicó que a partir de los resultados obtenidos de las muestras tomadas, se detectó exceso en el parámetro de Hidrocarburos Totales de Petróleo.

<sup>29</sup> "El área destinada a pinturas y otras sustancias químicas no cuenta con sistema de doble contención" (sic)

Página 13 del Informe de Supervisión N° 571-2013-OEFA/DS-HID obrante en la foja 20 del Expediente (CD ROM).

<sup>30</sup> Página 8 del Informe de Supervisión N° 571-2013-OEFA/DS-HID obrante en la foja 20 del Expediente (CD ROM).

<sup>31</sup> Página 8 del Informe de Supervisión N° 571-2013-OEFA/DS-HID obrante en el foja 20 del Expediente (CD ROM).

<sup>32</sup> Página 8 del Informe de Supervisión N° 571-2013-OEFA/DS-HID obrante en el foja 20 del Expediente (CD ROM).

(xvi) Por otro lado, respecto de lo señalado por Consorcio Terminales sobre no haber recibido de forma oportuna y final de los resultados del análisis de las muestras tomadas de los suelos afectados con hidrocarburo en el Terminal de Salaverry, la DFSAI concluyó que la diligencia fue efectuada de conformidad con el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, el mismo que faculta al supervisor a practicar cualquier actividad de investigación que considere necesaria a fin de recabar información relevante para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables.

(xvii) Asimismo, estableció que a través de la resolución de notificación de cargos, comunicó a Consorcio Terminales los resultados de los análisis de las muestras tomadas en la supervisión del 14 de noviembre de 2013.

(xviii) En ese sentido, la DFSAI resaltó que de acuerdo con las disposiciones establecidas en Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, el escenario previsto para que el administrado contradiga los hallazgos considerados por la autoridad como presuntas infracciones administrativas era el procedimiento administrativo sancionador.

(xix) Por otro lado, la DFSAI señaló que en la medida que Consorcio Terminales se encontraba operando el Terminal Salaverry al momento en que se tomó las muestras del suelo afectado con hidrocarburos, se advierte que los resultados reportados en el Informe de Ensayo N° 116930L/13-MA corresponden a hechos actuales y, por tanto, de su responsabilidad.

9. El 17 de junio de 2016, Consorcio Terminales interpuso recurso de apelación contra lo resuelto en los artículos 1° y 5° de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI<sup>33</sup>. Sobre el particular, indicó los siguientes argumentos:

Conducta infractora N° 1:

a) El administrado alegó que se estaría vulnerando el principio de *non bis in idem*, toda vez que en un procedimiento administrativo sancionador seguido por el OEFA tramitado bajo el Expediente N° 329-2013-OEFA/DFSAI/PAS, la DFSAI lo halló responsable por incumplir con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, siendo que en el presente procedimiento también se le estaba sancionando por el mismo hecho. Asimismo, precisó que dicho procedimiento culminó con la emisión de la Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA, la cual estaría siendo cuestionada en la vía judicial mediante una acción contenciosa administrativa.

<sup>33</sup> Fojas 656 a 687. Debe precisarse que a través de los artículos 1° y 5° de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI resolvió declarar existencia de responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, y resolvió disponer la inscripción de la referida resolución directoral en el Registro de Actos Administrativos correspondiente.

- b) En atención a lo indicado por la DFSAI, el administrado manifestó que con relación a lo recogido en el numeral 7 del artículo 230° de la Ley N° 27444, la Administración se encontraba impedida de iniciar el presente procedimiento administrativo sancionador, tomando en consideración que no había una resolución firme respecto al primer procedimiento administrativo tramitado bajo el Expediente N° 329-2013-OEFA/DFSAI/PAS, toda vez que la Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA se encuentra cuestionada en la vía judicial.
- c) Por otro lado, el administrado alegó que, de forma posterior a la supervisión llevada a cabo por el OEFA en marzo y julio del 2013, solicitó al Osinergmin, el 25 de octubre de 2013, una revisión técnica de sus tanques de almacenamiento para la adecuación de sus instalaciones, en atención a lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto Supremo N° 017-2013-EM, en el cual se hace mención a los artículos 39° y 40° del Decreto Supremo N° 052-93-EM, normativa referida a la impermeabilización de las áreas estancas.
- d) Al respecto, indicó que el 8 de enero de 2014 presentó ante el Osinergmin un cronograma integral sustentado respecto a la adecuación del Decreto Supremo N° 052-93-EM. Es por ello que, en respuesta a dicha comunicación, el Osinergmin mediante Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos N° 4444-2014-OS-GFHL/UPPD del 1 de abril de 2014 aprobó el cronograma con los plazos de implementación para la Planta Salaverry y dispuso que, culminado el plazo establecido para la implementación de las medidas, el Osinergmin verificaría su cumplimiento. El administrado precisó que el cronograma de adecuación contemplaba un período de adecuación entre el 2 de agosto de 2014 y el 31 de diciembre del 2020, siendo que dicho cronograma fue puesto en conocimiento del OEFA mediante la carta TER 429-2014 del 28 de mayo del 2014.
- e) Adicionalmente, el administrado indicó que dejó de operar en los Terminales del Norte (entre ellos, el Terminal Salaverry) el 31 de octubre del 2014, situación que fue comunicada al OEFA mediante carta TER 850-2014 del 31 de octubre del 2014, motivo por el cual resultaba imposible realizar los trabajos de impermeabilización de las áreas estancas con fecha posterior a aquella. Es por dicha razón también que, de acuerdo con el administrado, Petroperú S.A. en las bases del concurso público para operar los Terminales del norte consideró entre los Proyectos de Inversión Adicionales que debería realizar el nuevo operador del Terminal (a partir del 01 de noviembre de 2014), la adecuación de los tanques de almacenamiento en donde se incluía la impermeabilización de las áreas estancas; tal como se aprecia en el Anexo 3 del Listado de Inversiones Adicionales – Terminales. Por tanto, el administrado concluyó que no se configuraba la infracción por el incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que el Osinergmin aprobó un cronograma de adecuación de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM.

- f) Adicionalmente a ello, el administrado precisó que el OEFA no consideró que el referido decreto supremo entró en vigencia el 1 de junio de 2013, es decir, con anterioridad a la tercera supervisión realizada por el OEFA ni tampoco habría considerado que dicha norma regulaba una obligación a cargo del Estado recogida en el Decreto Supremo N° 052-93-EM, la cual consistía en una revisión técnica a cargo del Osinergmin como órgano competente en el sector hidrocarburos.
- g) Finalmente, el administrado alegó que se encuentran en una situación de "Estado vs Estado", en el cual el Osinergmin aprobó el cronograma de impermeabilización y, por otro lado, el OEFA lo declara responsable por no impermeabilizar las áreas estancas, concluyendo que era una situación que no se ajustaba a derecho lo que podría ser considerado como un acto arbitrario de la administración.

Conducta infractora N° 2:

- h) Consorcio Terminales alegó que mediante la carta TER-894/2010 del 17 de diciembre del 2010 presentó ante la DGGAE el programa de actualización y adecuación al ECA agua, sin embargo, los expedientes presentados en dicha oportunidad no fueron revisados hasta el año del 2012, mes en el cual se distribuyeron a las Direcciones Regionales del Minem para su evaluación, conforme se aprecia en el Oficio N° 136-2012-MEN/AAE del 20 de enero del 2012, es decir, antes de las supervisiones del OEFA el administrado se encontraba en proceso administrativo de implementación de un nuevo sistema de tratamiento.
- i) En ese sentido, el administrado señaló que tuvo la intención de obtener la autorización de vertimiento de los terminales que operaba por lo que presentó diversas comunicaciones a la ANA a efectos de comprometer inversiones que permitan la reducción de los parámetros Demanda Bioquímica de Oxígeno (en adelante, **DBO**) y Demanda Química de Oxígeno ( en adelante, **DQO**) en sus terminales, por lo que, mediante la carta TER 1181/2013 del 20 de diciembre del 2013 comunicaron al ANA el Plan de Mejoramiento de los parámetros DBO y DQO, adjuntando a dicha carta el informe ejecutivo elaborado por la empresa EML Busines en el que se concluye que la tecnología de tratamiento de efluentes recomendable para la reducción de los parámetros en mención es una planta de lodos activados.
- j) Asimismo, manifestó que mediante la carta TER 037/2014, de enero de 2014, comunicó a la ANA, que para la aplicación de la tecnología recomendada por el estudio, era necesario realizar un plan piloto que genere certeza sobre los resultados. Asimismo, le indicó a la ANA que la implementación la realizaría una vez que Petroperú seleccione un nuevo operador.
- k) El administrado advirtió que el contrato suscrito con Petroperú S.A. en el año de 1998 venció el 1 de agosto de 2014 siendo extendido con una adenda hasta el 31 de octubre de 2014, por lo que, dejó de operar los

Terminales del Norte en donde se incluía el Terminal de Salaverry situación que fue comunicada al OEFA mediante carta TER 850-2014 del 31 de octubre del 2014.

- l) Finamente, Consorcio Terminales alegó lo siguiente<sup>34</sup>:

*"Por tal motivo, PETROPERÚ S.A., en las bases del concurso público para Operar los terminales del Norte (incluido el Terminal de Salaverry), consideró entre los Proyectos de Inversión Adicionales que debería realizar el nuevo operador del Terminal a partir del 01 de noviembre de 2014, un sistema de tratamiento para reducir el DBO5 y DQO de efluentes; tal como; tal como se aprecia en el Anexo 3 del Listado de Inversiones Adicionales – Terminales se incluye el Proyecto "Sistema de Tratamiento para reducir el DBO5 y DQO de los efluentes", entre ellos Planta Salaverry".*

Conducta infractora N° 3:

- m) En ese contexto, en su recurso de apelación, Consorcio Terminales señaló que en sus descargos acreditó la elaboración de los ensayos de la calidad de aire correspondiente a los años 2013 al primer semestre de 2014 efectuados por laboratorio acreditado por el Indecopi. Sostuvo que en ellos se encontraría registrados los resultados de los parámetros Hidrocarburo no Metano a barlovento y sotavento del Terminal Salaverry, obligación que señala cumplió por última vez en junio de 2014, dado que el semestre siguiente le correspondía dicho monitoreo al operador entrante<sup>35</sup>.

- n) Asimismo, alegó que para el OEFA no cumplió con el monitoreo de calidad de aire conforme podría apreciarse del considerando 98 de la resolución apelada. Por tanto, señaló que *"debía remitirse al contenido de la información obrante en el informe de monitoreo de calidad de aire presentado por la empresa, en el cual si habría considerado el parámetro HNM como emisiones y como calidad de aire"*.

Conducta infractora N° 4

- o) Con relación a la presente conducta infractora, Consorcio Terminales manifestó que a través de la Carta N° TER 1079/2013 del 29 de agosto de 2012 presentó ante el OEFA el sustento de descargos del acta de supervisión mediante la cual levantó los hallazgos identificados en la supervisión de agosto de 2012. Del mismo modo señaló que cuenta con un programa de monitoreo así como la ejecución del mismo<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Foja 663

<sup>35</sup> Foja 664.

<sup>36</sup> Al respecto, precisa que en el considerando 112 de la resolución apelada, la DFSAI señala:

- Escrito N° TER 069 - 2013 Informe final de mantenimiento 2012: Es preciso indicar que en dicho documento se advierte la realización de actividades de mantenimiento en el área de tanques y líneas de interconexión, mas no se observa que se haya efectuado el mantenimiento respecto de las líneas de drenaje.

- p) Por último, precisó que "el OEFA reconoce que si se han realizado actividades de mantenimiento en el área de tanques y líneas de interconexión, pero indica que no figuran las líneas de drenaje. Precisamos que no figuran las líneas de drenaje porque estas son consideradas como líneas de interconexión al área de tanques"<sup>37</sup>.

Conducta infractora N° 5:

- q) Consorcio Terminales alegó que presentó un registro fotográfico donde se aprecia que al almacén temporal de residuos sólidos peligrosos, hasta su disposición a través de una EPS se encuentra cercado y techado, con sistema contra incendios; habiéndose contemplado por parte de Petroperú S.A. la construcción de un nuevo almacén para que sea implementado por el nuevo operador del Terminal Salaverry de acuerdo a las bases del concurso público para operar los terminales del Norte. No obstante, para la DFSAI el registro fotográfico no fue suficiente, por lo que si existió algún tipo de duda sobre los medios probatorios dicha duda debió favorecer al administrado.

Conducta infractora N° 6:

- r) Consorcio Terminales argumentó en su recurso de apelación que, fueron inducidos al error por el OEFA, toda vez que, no consideró esta infracción en la parte resolutive de la Resolución Subdirectoral N° 254-2016-OEFA/SDI, hecho advertido y expuesto en el informe oral del 26 de mayo de 2016, medio probatorio que no fue considerado en la resolución mencionada afectando su derecho de defensa<sup>38</sup>.
- s) Por otra parte, solicita que se tenga presente el escrito de descargos presentados mediante Carta TER 7726/2012 del 29 de agosto de 2012 y las fotografías adjuntas a la misma, en la cual se demuestra la construcción de diques de contención sobre el piso de concreto existente, medida con la cual dotan al almacén de la segunda contención solicitada. En consecuencia, esta medida - a su criterio- será eficaz ante la posibilidad de algún derrame de pintura, disolventes, aerosoles, materiales sólidos, etc.<sup>39</sup>

Conducta infractora N° 7:

- t) El administrado señaló que no recibió oportuna ni formalmente la comunicación sobre el resultado del análisis de suelos efectuado en el

- 
- Escrito N° TER 050 – 2014 Informe final de mantenimiento 2013: Debe señalarse que, del mismo modo, en dicho documento se observa que el administrado realizó actividades de mantenimiento en el área de tanques y líneas de interconexión, mas no se observa que figuren las líneas de drenaje.

<sup>37</sup> Foja 665.

<sup>38</sup> Foja 666.

<sup>39</sup> Foja 667.

Terminal Salaverry. Además, indicó que dichos resultados no demuestran que se trata de una contaminación reciente y/o generada por la empresa, toda vez que su contrato de operación y mantenimiento estuvo vigente desde el año 1998 hasta el año 2014.

- u) En ese sentido, precisó que la DFSAI declaró la responsabilidad sobre la base a conjeturas o deducciones pues no tendría evidencias concretas del tiempo en que se realizó la muestra.

Sobre la inscripción en el registro de acto administrativo

- v) La DFSAI, mediante la resolución apelada, le ordenó el cumplimiento de una medida correctiva, *"...la misma que suspende el procedimiento administrativo sancionador, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, con lo que estamos de acuerdo"*<sup>40</sup>.

- w) No obstante ello, el administrado señaló que en la misma resolución impugnada, la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa y dispuso la inscripción de su pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos correspondiente, lo cual –agregó– afectaba sus intereses en la medida que *"conllevaría a determinarse la reincidencia en caso se vuelva a cometer la misma infracción..."*<sup>41</sup>.

- x) A efectos de sustentar dicha afirmación, Consorcio Terminales manifestó que el fundamento recaía en el *"espíritu de la norma referido a (sic) aplicación de medidas correctivas, toda vez que estas buscan revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo de la conducta infractora que un administrado hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y/o la salud de las personas"*<sup>42</sup>. Atendiendo a ello, el administrado concluyó que el dictado de las medidas correctivas tiene un rol preventivo en la fiscalización ambiental.

- y) Bajo dicho escenario, el administrado señaló que no resultaba congruente que, por un lado, a través de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI se busque que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares ambientales con la finalidad de asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente y, por otro, que *"...se le sancione disponiendo la inscripción en un registro con lo cual para una futura infracción en cualquiera de los 9 terminales que tiene y tuvo a su cargo, tendría la condición de reincidente, toda vez que el beneficio de la aplicación de medida correctiva establecido en la Ley N° 30230 no podría aplicarse en caso de la reincidencia entendida como la comisión de la misma infracción por parte del administrado"*<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Foja 165.

<sup>41</sup> Foja 165.

<sup>42</sup> Foja 166.

<sup>43</sup> Foja 166.

- z) En ese sentido, manifestó que lo correcto sería que todos los efectos del procedimiento administrativo sancionador y todo lo dispuesto en la resolución apelada quedasen suspendidos hasta el cumplimiento de la medida correctiva, incluyendo la declaración de responsabilidad administrativa y la inscripción en el Registro de Actos Administrativos correspondiente y, solo en caso del incumplimiento de la medida correctiva, correspondería declarar la referida responsabilidad administrativa, la eventual sanción administrativa y la inscripción de la resolución en el registro antes aludido.

10. El 17 de junio de 2016, Consorcio Terminales presentó a la DFSAI un escrito con registro N° 43441<sup>44</sup> a través del cual manifestaba remitir información relacionada al cumplimiento de la medida correctiva dispuesta mediante la Resolución Directoral N° 773-2016-OEFA/DFSAI.
11. El 1 de setiembre de 2016 se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Consorcio Terminales ante la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, tal como consta en el Acta correspondiente.

## II. COMPETENCIA

12. 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>45</sup>, se crea el OEFA.
13. 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>46</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público

<sup>44</sup> Fojas 573 a 654.

<sup>45</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. **Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

<sup>46</sup> **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:

(...)



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.

14. 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>47</sup>.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>48</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>49</sup> al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>50</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.
16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>51</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y

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

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

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

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</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.

<sup>51</sup> 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

Funciones del OEFA<sup>52</sup>, 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

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>53</sup>.
18. 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>54</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
19. 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.

---

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>52</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>53</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>54</sup> LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 2°.- Del ámbito**

(...)

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

20. 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>55</sup>.
21. 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>56</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>57</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>58</sup>.
22. 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.
23. 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>59</sup>.

<sup>55</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>56</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>57</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".*

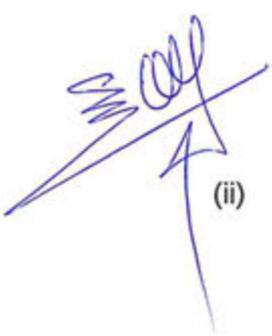
<sup>58</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>59</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

24. 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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

25. Las cuestiones controvertidas en el presente caso son las siguientes:

- 
- (i) Si en el presente procedimiento administrativo se vulneró el principio del non bis in ídem recogido en el numeral 230.10 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y, de no ser así, si era obligación del administrado cumplir con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, ello pese al proceso de adecuación previsto en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM.
- (ii) Si Consorcio Terminales excedió los LMP de efluentes líquidos industriales en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API, durante los meses de marzo, julio, setiembre y noviembre del 2012, y en enero, marzo, mayo, junio, noviembre y tercer y cuarto trimestre del 2013.
- (iii) Si Consorcio Terminales no realizó el monitoreo de calidad de aire en el parámetro (HNM), conforme con lo establecido en su PAMA.
- (iv) Si Consorcio Terminales no realizó un adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos.
- (v) Si las acciones llevadas a cabo con posterioridad a la comisión de la conducta infractora eximen de responsabilidad a Consorcio Terminales por: i) no realizar un adecuado almacenamiento de sustancias químicas, ii) por no haber implementado el mantenimiento de sus instalaciones conforme a sus instrumentos de gestión ambiental, (iii) exceder los LMP de efluentes líquidos industriales en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API, durante los meses de marzo, julio, setiembre y noviembre del 2012, y en enero, marzo, mayo, junio, noviembre y tercer y cuarto trimestre del 2013 y, (iv) no realizar el monitoreo de calidad de aire en el parámetro Hidrocarburo No Metano (HNM), conforme con lo establecido en su PAMA.
- 
- (vi) Si Consorcio Terminales generó impactos negativos en el suelo derivados de su actividad de hidrocarburos
- (vii) Si en el marco de lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y la Ley N° 30230, correspondía que la DFSAI declare la responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Terminales y que inscriba su pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos correspondiente.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.I Si en el presente procedimiento administrativo se vulneró el principio de *non bis in idem* recogido en el numeral 230.10 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y, de no ser así, si era obligación del administrado cumplir con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, ello pese al proceso de adecuación previsto en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM

26. Sobre el particular, el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM establece como obligación, para los operadores titulares de las actividades de hidrocarburos, que las áreas estancas conformada por el área de cada tanque o grupo de tanques y los muros de los diques de contención deben estar debidamente impermeabilizados.
27. Atendiendo a lo dispuesto en la mencionada disposición, el presente procedimiento se originó como consecuencia de los siguientes hallazgos detectado en las Supervisiones Regulares 2012 y 2013:

### Supervisión del 22 de agosto de 2012

28. La DS verificó que las áreas estancas y diques de contención del Terminal Salaverry "...son de suelo natural"<sup>60</sup>

### Supervisión del 13 de marzo del 2013

29. Posteriormente, la DS advirtió la falta de impermeabilización de las áreas estancas del Terminal Salaverry, conforme se advierte a continuación<sup>61</sup>:



"Zona estanca N° 1: 722915E: 9091186N  
Zona estanca N° 2: 723075E: 9091294N  
Zona estanca N° 3: 722889E: 9091288N

La Planta cuenta con tres (03) zonas estancas definidas. **Se verificó que las zonas referidas no cuentan con impermeabilización. En una zona estanca se están desarrollando trabajos para impermeabilizar el área.**" (Énfasis agregado)

### Supervisión del 22 de julio del 2013

30. En esa supervisión, la DS advirtió que las áreas estancas N° 1 y 3 del Terminal Salaverry aún no estaban impermeabilizadas<sup>62</sup>.



<sup>60</sup> Folio 20. Página 13 del documento digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 571-2013-OEFA/DS-HID.

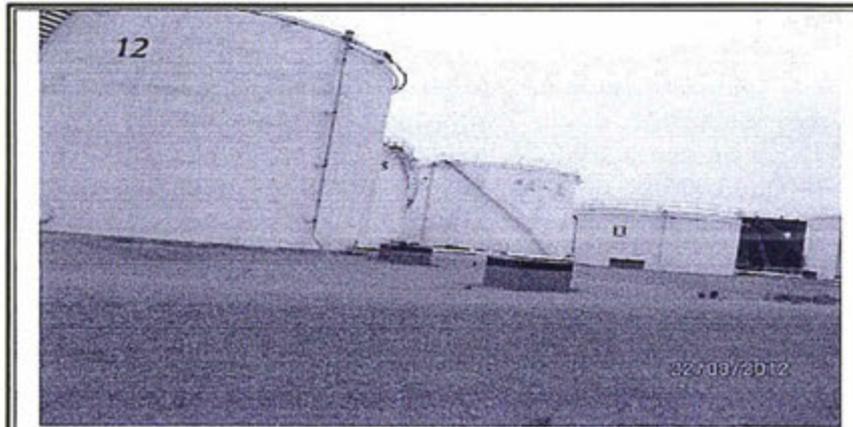


<sup>61</sup> Folio 20. Página 33 del documento digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 161-2013-OEFA/DS-HID.

<sup>62</sup> Folio 20. Página 47 del documento digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 1067-2013-OEFA/DS-HID.

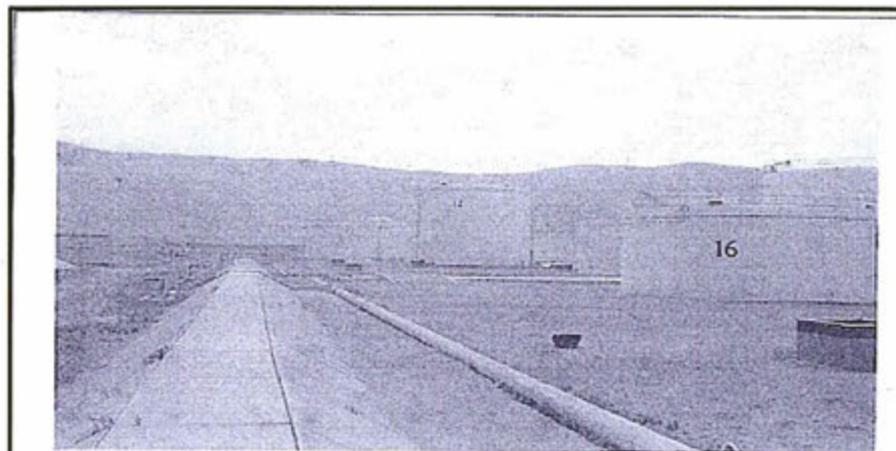
31. De otro lado, dichos hallazgos fueron complementados con las siguientes fotografías<sup>83</sup>:

*[Handwritten signature]*



**Fotografía N° 1:** Tanques que contienen hidrocarburos, se encuentran en zona con diques de arena natural.

*[Handwritten signature]*



**Foto N° 9:** Área de tanques. Zona estanca sin impermeabilizar

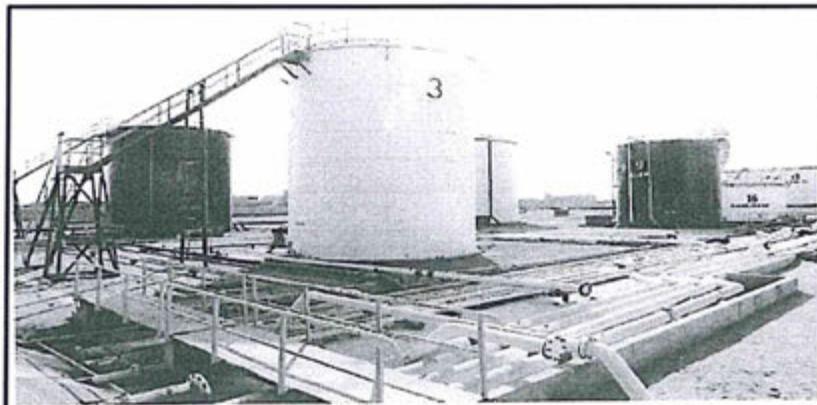
*[Handwritten signature]*

Folio 20. Página 197 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 571-2013-OEFA/DS-HID, página 29 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 161-2013-OEFA/DS-HID y páginas de la 33 a la 37 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 1067-2013-OEFA/DS-HID.



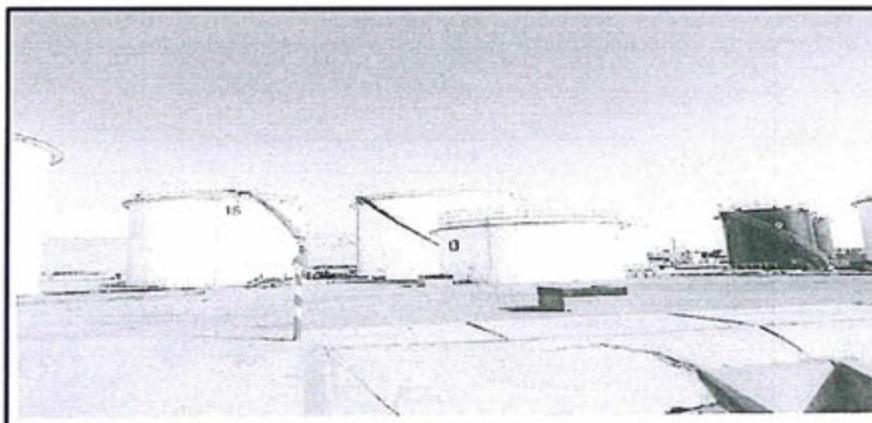
Foto N° 10: Área de tanques. Zona estancia sin impermeabilizar

*Handwritten signature in blue ink.*



Fotografía N° 3:  
Área estancia 1 sin impermeabilizar. Se observan dos (02) tanques slop negro y los tanques N° 3, 16 y del área estancia N° 3, se observa el tanque N° 18

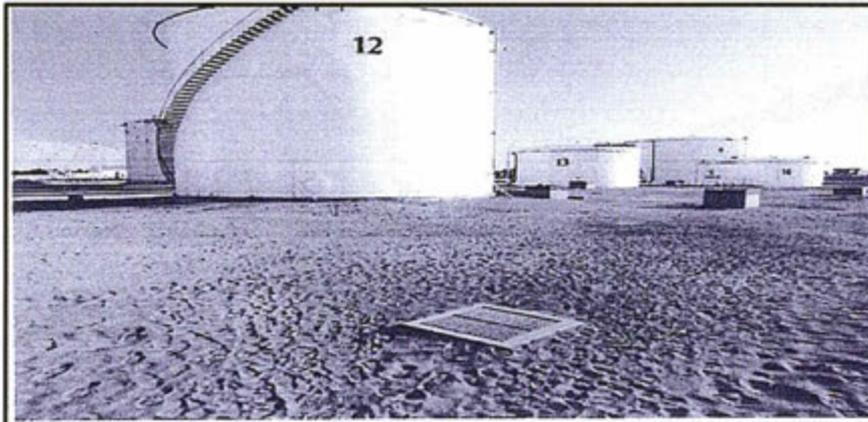
*Handwritten signature in blue ink.*



Fotografía N° 4:  
Área estancia 1 sin impermeabilizar. Se observan los tanques N° 9, 13 y 15



Fotografía N° 5:  
 Área estancia 1 sin impermeabilizar. Se observan los tanques N° 8, 9, 13, 16



Fotografía N° 6:  
 Área estancia 1 sin impermeabilizar. Se observan los tanques N° 8, 12, 13, 16



Fotografía N° 7:  
 Área estancia 1 sin impermeabilizar. Se observan los tanques N° 3, 8, 12, 13, 15, 16, 17 y slop negro.

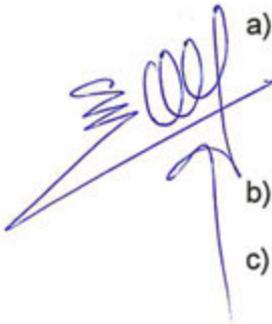
*Handwritten signature in blue ink.*

*Handwritten signature in blue ink.*

32. En atención a lo expuesto, la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Terminales por la comisión de la infracción al literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, al haber quedado acreditado que la citada empresa no cumplió con impermeabilizar las áreas estancas N° 1 y 3 del Terminal Salaverry.
33. Al respecto, el administrado alegó que se estaría vulnerando el principio de *non bis in idem*, toda vez que, en un procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el Expediente N° 329-2013-OEFA/DFSAI/PAS, la DFSAI lo halló responsable por incumplir con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. En ese sentido, según el administrado, en el presente procedimiento también se le estaba sancionando por el mismo hecho. Asimismo, precisó que dicho procedimiento culminó con la emisión de la Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA, la cual estaría siendo cuestionada en la vía judicial mediante una acción contenciosa administrativa.
34. Adicionalmente a ello, el administrado manifestó que, con relación a lo recogido en el numeral 7 del artículo 230° de la Ley N° 27444, la Administración se encontraba impedida de iniciar el presente procedimiento administrativo sancionador, tomando en consideración que no había una resolución firme respecto al primer procedimiento administrativo tramitado bajo el Expediente N° 329-2013-OEFA/DFSAI/PAS, toda vez que la Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA se encuentra cuestionada en la vía judicial.
35. Por otro lado, el administrado alegó que de forma posterior a la supervisión llevada a cabo por el OEFA en marzo y julio del 2013, solicitó al Osinergmin, el 25 de octubre del 2013, una revisión técnica de sus tanques de almacenamiento para la adecuación de sus instalaciones en atención a lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto Supremo N° 017-2013-EM en el cual se hace mención a los artículos 39° y 40° del Decreto Supremo N° 052-93-EM, normativa referida a la impermeabilización de las áreas estancas.
36. Al respecto, indicó que mediante Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos N° 4444-2014-OS-GFHL/UPPD del 1 de abril del 2014 el Osinergmin aprobó el cronograma con los plazos de implementación para la Planta Salaverry y dispuso que culminado el plazo establecido para la implementación de las medidas, dicho organismo verificaría su cumplimiento.
37. Adicionalmente, el administrado indicó que dejó de operar en los Terminales del Norte (entre ellos, el Terminal Salaverry) el 31 de octubre del 2014, situación que fue comunicada al OEFA mediante carta TER 850-2014 del 31 de octubre de 2014, motivo por el cual resultaba imposible realizar los trabajos de impermeabilización de las áreas estancas con fecha posterior a aquella. Es por dicho motivo que, de acuerdo con el administrado, Petroperú, en las bases del concurso público para operar los terminales del norte, consideró entre los Proyectos de Inversión Adicionales que debería realizar el nuevo operador del Terminal (a partir del 01 de noviembre de 2014), la adecuación de los tanques de almacenamiento en donde se incluía la impermeabilización de las áreas estancas; tal como se aprecia en el Anexo 3 del Listado de Inversiones Adicionales – Terminales. Por tanto, el administrado concluyó que no se

configuraba la infracción por el incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que el Osinergmin aprobó un cronograma de adecuación de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM.

38. Por último, manifestó que la DFSAI no consideró que el referido decreto supremo entró en vigencia el 1 de junio de 2013, es decir, con anterioridad a la tercera supervisión realizada por la DS ni tampoco habría considerado que dicha norma regulaba una obligación a cargo del Estado recogida en el Decreto Supremo N° 052-93-EM, la cual consistía en una revisión técnica a cargo del Osinergmin como órgano competente en el sector hidrocarburos.
39. Sobre el particular, teniendo en cuenta los argumentos expuestos por la empresa apelante, esta Sala considera relevante evaluar los siguientes aspectos a continuación:

- 
- a) La competencia del OEFA –en estricto, de la DFSAI como autoridad decisora al interior del OEFA<sup>64</sup>– para la determinación de la existencia de responsabilidad administrativa por el incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- b) La presunta vulneración al principio de *non bis in ídem*.
- c) La aplicación del plazo de adecuación recogido en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM.

#### Respecto a la competencia del OEFA<sup>65</sup>

40. Para efectos de la validez de un acto administrativo, este debe ser emitido cumpliendo, entre otros, con el requisito de competencia, lo cual implica que el órgano encargado de su dictado esté facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía<sup>66</sup>. En ese sentido, un órgano es competente en razón de

<sup>64</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 6°.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

(...)

c) Autoridad Decisora: Es el órgano competente para imponer sanciones y medidas correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.



<sup>65</sup> Sobre el particular, debe precisarse que dicha cuestión ha sido evaluada por la Sala de EE en distintos pronunciamientos como, por ejemplo, en la Resolución N° 033-2015-OEFA/TFA-SEE del 7 de agosto de 2015, Resolución N° 043-2015-OEFA/TFA-SEE del 28 de setiembre de 2015, Resolución N° 045-2015-OEFA/TFA-SEE del 7 de octubre de 2015 y Resolución N° 021-2016-OEFA/TFA-SEE del 28 de marzo de 2016.



<sup>66</sup> LEY N° 27444.

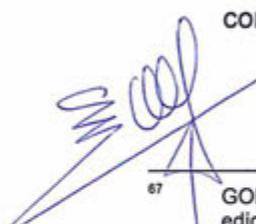
Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia.- Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

la materia cuando el acto administrativo que emite está referido a las actividades que deba desempeñar, y que estén relacionadas con el objeto del mismo<sup>67</sup>.

41. Bajo dicha premisa, debe mencionarse, tal como fuese indicado en el punto II de la presente resolución, que los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 prevén que el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente, y que tiene entre sus funciones la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental. Asimismo, en virtud de su función de fiscalización y sanción, el OEFA tiene la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables e imponer sanciones por el incumplimiento, entre otros, de obligaciones derivadas de la normativa ambiental vigente.
42. En ese contexto, el artículo 17° de la citada norma<sup>68</sup> establece que constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencia del OEFA, entre otras conductas, el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental, y en caso se detectase la existencia de dichos incumplimientos, el citado organismo podrá iniciar los procedimientos administrativos sancionadores correspondientes, e imponer las sanciones del caso.



<sup>67</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Tomo 3. El Acto Administrativo. 1ª edición. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires: 2013, p. EAA-IV-5.

<sup>68</sup> LEY N° 29325.

**Artículo 17°.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora**

Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas:

- a) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.
- b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente.
- c) El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión.
- d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.
- e) Otras que correspondan al ámbito de su competencia.

El cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables antes mencionadas es obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas. Esta disposición es aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), respecto de sus competencias, según corresponda.

Cuando el OEFA obtenga indicios razonables y verificables del incumplimiento de las condiciones para que una actividad se encuentre en el ámbito de competencias de los gobiernos regionales, y por tanto su condición actual debiera corresponder al ámbito de competencias del OEFA, este se encuentra facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar.

Las acciones que ejerza el OEFA, conforme a lo señalado en el presente artículo, se realizan sin perjuicio de las competencias que corresponden a los gobiernos regionales y demás Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), así como al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) y a otras entidades sectoriales, conforme a sus competencias.

Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro del Ambiente a propuesta del OEFA, se establecen disposiciones y criterios para la fiscalización ambiental de las actividades mencionadas en los párrafos anteriores.

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ejerce la potestad sancionadora respecto de las obligaciones ambientales establecidas en los planes, programas y demás instrumentos de gestión ambiental que corresponda aprobar al Ministerio del Ambiente (MINAM).

Mediante resolución de Consejo Directivo del OEFA se tipifican las conductas y se aprueba la escala de sanciones aplicables. La tipificación de infracciones y sanciones generales y transversales será de aplicación supletoria a la tipificación de infracciones y sanciones que utilicen las EFA.

43. De manera adicional, el artículo 73° de la Ley N° 26221<sup>69</sup>, Ley Orgánica de Hidrocarburos (en adelante, **Ley N° 26221**), establece 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 Minem<sup>70</sup>.
44. Asimismo, el artículo 87° de la Ley N° 26221, dispone que las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de hidrocarburos deberán cumplir con las disposiciones sobre el medio ambiente. De manera adicional, señala que el Minem dictará el Reglamento de Medio Ambiente para las actividades de hidrocarburos<sup>71</sup>.
45. En ese contexto, fue emitido 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>72</sup>, que aprobó el nuevo Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. El objeto de este último dispositivo legal, 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 de conformidad con el ordenamiento normativo ambiental<sup>73</sup>.

<sup>69</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>70</sup> **LEY N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de agosto de 1993, modificada por la Ley N° 26734, publicada en el diario oficial El Peruano el 31 de diciembre de 1996.  
**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.

<sup>71</sup> **LEY N° 26221.**  
**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>72</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>73</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.

46. En virtud de lo expuesto, y tomando en consideración el principio de legalidad<sup>74</sup>, esta Sala considera que el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, al contemplar como bien jurídico protegido al ambiente, forma parte del marco normativo ambiental al cual se encuentran sujetos los titulares de las actividades de hidrocarburos, razón por la cual la fiscalización correspondiente es competencia del OEFA. En consecuencia, el cumplimiento del mandato contenido en el literal c) del artículo 43° del referido decreto supremo –relacionado con la impermeabilización del dique y del área estanca de cada tanque o grupo de tanques en el manejo o almacenamiento de hidrocarburos– debe ser fiscalizado por el OEFA.
47. Ahora bien, dada la importancia del bien jurídico protegido, el Decreto Supremo N° 015-2006-EM ha previsto que los responsables del incumplimiento de sus disposiciones –como por ejemplo, del literal c) de su artículo 43°– sean pasibles de sanciones administrativas<sup>75</sup>, siendo que, para ello, encargó al Osinergmin la supervisión y fiscalización de su cumplimiento<sup>76</sup>. No obstante, conforme ha sido indicado en el punto II de la presente resolución, el OEFA asumió, a partir del 4 de marzo de 2011, las funciones de fiscalización, supervisión, control y sanción ambiental en materia de hidrocarburos, siendo por tanto el organismo competente para verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
48. Partiendo de ello, queda claro para esta Sala que el OEFA es el organismo competente para determinar la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° y artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, tal como ocurrió en el presente caso.

#### **Sobre la presunta vulneración al principio de non bis in idem**

49. En este punto, corresponde abordar lo alegado por Consorcio Terminales en el sentido de que se habría vulnerado el principio de *non bis in idem* consagrado en

<sup>74</sup> LEY N° 27444.

Título Preliminar

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:

(...)

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas (énfasis agregado).

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

Artículo 8°.- Corresponde al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía(OSINERG), supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las Actividades de Hidrocarburos, así como de las referidas a la conservación y protección del Ambiente en el desarrollo de dichas actividades.

el numeral 230.10 del artículo 230° de la Ley N° 27444, toda vez que en un procedimiento administrativo sancionador seguido por el OEFA (el cual habría culminado con la emisión de la Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA tramitado bajo el Expediente N° 329-2013-OEFA/DFSAI/PAS), la DFSAI lo halló responsable (a través de la Resolución Directoral N° 358-2013-OEFA/DFSAI) por incumplir con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, siendo que en el presente procedimiento también se le estaba sancionando por el mismo hecho.

50. Respecto de este punto, debe mencionarse que el principio de *non bis in ídem*<sup>77</sup>, recogido en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley N° 27444, establece que la autoridad no podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento<sup>78</sup>.
51. Asimismo, sobre el contenido del principio de *non bis in ídem*, implícito en el derecho al debido proceso contenido en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú<sup>79</sup>, el Tribunal Constitucional ha señalado que el mismo tiene una doble configuración<sup>80</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:

(...)

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.

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 Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2011, pp. 729-730.

**79 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

**Artículo 139°.** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

**80** Sentencia del Tribunal Constitucional dictada en el expediente N° 02050-2002-AA/TC. Fundamento Jurídico 19.

Cabe mencionar que dicha perspectiva ha sido ratificada por el referido órgano constitucional en la sentencia emitida en el Expediente N° 2868-2004-AA/TC (Fundamento Jurídico 3):

"(...) Y este derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos se encuentra reconocido en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a tenor del cual: "Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país". Así como en el artículo 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según el cual: "(...) Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas: (...)"



"(...) En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.

(...)

En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo)".



52. Partiendo de ello, es válido concluir que, como presupuesto para la configuración del principio de *non bis in ídem* en su vertiente material, se requiere que los hechos imputados hayan sido objeto de un pronunciamiento sobre el fondo, esto es, sobre la responsabilidad del imputado por el ilícito administrativo que estos hechos configuran, sea sobre su culpabilidad o inocencia; caso contrario, dicha regla no podría operar, toda vez que estos no habrían sido materialmente juzgados por la autoridad. Asimismo, en su vertiente procesal, dicho principio impide la dualidad de procedimientos (ambos con el mismo objeto) en la misma vía (por ejemplo, administrativa) o en vías distintas (penal y administrativa por citar un ejemplo).

53. Sobre la base de lo antes expuesto, es posible afirmar que el principio de *non bis in ídem* implica que no puede haber dos procesos jurídicos de sanción contra una persona en el caso que exista identidad de sujeto, hecho y fundamento<sup>81</sup>. Asimismo, es posible colegir que los presupuestos de operatividad de este principio son los siguientes:

- a) Identidad subjetiva: este presupuesto se configura cuando el administrado es el mismo en ambos procedimientos.
- b) Identidad objetiva: los hechos constitutivos de la infracción deben ser los mismos en ambos procedimientos.
- c) Identidad causal o de fundamento: identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras<sup>82</sup>.

---

4. El inculpaado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos".

<sup>81</sup> RUBIO CORREA, Marcial. *Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010, pp. 357 y 368.

<sup>82</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 552.

54. Por tanto, a fin de determinar si se ha producido la vulneración al principio de *non bis in ídem*, tal como lo alega Consorcio Terminales, esta Sala considera pertinente analizar el pronunciamiento emitido por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 358-2013-OEFA/DFSAI (Expediente N° 329-2013-OEFA/DFSAI/PAS) y en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador (Expediente N° 013-2016-OEFA/DFSAI/PAS), a efectos de verificar si se ha producido la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento.
55. Al respecto, debe indicarse que, en el marco del procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo número de Expediente N° 329-2013-OEFA/DFSAI/PAS, fue emitida la Resolución Directoral N° 358-2013-OEFA/DFSAI<sup>83</sup> del 9 de agosto de 2013, a través de la cual la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales por incumplir con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
56. Cabe mencionar que el citado procedimiento fue iniciado en virtud de que en la supervisión efectuada del 22 al 23 de junio de 2009, la DS detectó que el área estanca donde se ubica la zona de tanques del Terminal Salaverry no se encontraba totalmente impermeabilizada, lo cual configuró el incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
57. Asimismo, el presente procedimiento administrativo sancionador (Expediente N° 013-2016-OEFA/DFSAI/PAS) se dio en razón a que en las supervisiones regulares de los años 2012 y 2013 a las áreas estancas N° 1 y 3 del Terminal Salaverry aún no estaban impermeabilizadas, motivo por el cual Consorcio Terminales fue hallado responsable por el incumplimiento de lo dispuesto en el mencionado literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
58. De lo expuesto, se desprende que ambos procedimientos administrativos sancionadores fueron seguidos contra Consorcio Terminales (identidad subjetiva), siendo además que en estos se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de la recurrente al haber incumplido con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM (identidad de causal o fundamento).
59. Respecto a la existencia de "identidad objetiva" (identidad de los hechos), esta Sala considera conveniente mencionar que dicho supuesto ha sido descrito por nuestra jurisprudencia constitucional como la estricta coincidencia entre las conductas que sirvieron de sustento tanto en una como en otra investigación<sup>84</sup> (es decir, debe tratarse de "la misma conducta material"). En ese sentido, el análisis en este nivel se vincula únicamente a las acciones o las omisiones que

<sup>83</sup> La mencionada resolución puede ser leída en el siguiente link: [http://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=6625](http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6625).

<sup>84</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 02110-2009-PHC/TC, acumulado con el expediente N° 02527-2009-PHC/TC (fundamento jurídico 31), ha señalado lo siguiente:

*"En cuanto al segundo requisito, la identidad objetiva o identidad de los hechos, no es más que la estricta identidad entre los hechos que sirvieron de fundamento para la apertura tanto en una como en otra investigación, es decir, se debe tratar de la misma conducta material, sin que se tenga en cuenta para ello su calificación legal..."*

sustentan las infracciones que, de acuerdo con la doctrina, debe llevarse a cabo prescindiendo de los elementos no relevantes que podrían afectar la afirmación de la existencia de un único hecho, mirando al mismo como "(...) *acontecimiento real, que sucede en un lugar y en un momento o periodos determinado*"<sup>85</sup>.

60. De acuerdo con lo señalado, corresponde precisar los hechos objeto del Expediente N° 119-2011-DFSAI/PAS y del Expediente N° 347-2013-OEFA/DFSAI/PAS:

Cuadro N° 3: Hechos objeto del Expediente N° 329-2013-DFSAI/PAS y del Expediente N° 013-2016-OEFA/DFSAI/PAS

	Hecho	Tiempo
Expediente N° 329-2013-OEFA/DFSAI/PAS	Consorcio Terminales no cumplió con los requisitos establecidos para el manejo y almacenamiento de hidrocarburos al haberse verificado en la Supervisión del año 2009 que el área estanca de la zona de tanques del Terminal Salaverry no se encontraba totalmente impermeabilizada.	2009
Expediente N° 013-2016-OEFA/DFSAI/PAS	Consorcio Terminales no impermeabilizó el área estanca N° 1 (coordenadas 722915E: 9091186N) y 3 (coordenadas 722889E: 9091288N), ni sus diques de contención en el Terminal Salaverry.	2012 y 2013

61. Como se aprecia, las conductas descritas en el Cuadro N° 3 de la presente resolución tiene naturaleza de infracción continuada, por cuanto dicha conducta ha producido una situación antijurídica duradera en el tiempo que configura infracción administrativa, y que solo puede cesar por voluntad propia del administrado.
62. Ante dicho escenario, conviene destacar que nuestro ordenamiento jurídico consagra como uno de los principios de la potestad sancionadora el Principio de Continuidad de Infracciones<sup>86</sup>, el cual consiste en la posibilidad de la Administración de imponer sanciones por infracciones continuadas al administrado, en la medida que "...*hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días desde la fecha de la imposición de la última sanción y se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.*"

<sup>85</sup>

"La idea es que se mantenga la estructura básica de la hipótesis fáctica, y no tratar de burlar esta garantía a través de algún detalle o circunstancia, permitiéndose así la variación del hecho. Dentro de este mismo contexto, se debe mirar al hecho como acontecimiento real, que sucede en un lugar y en un momento o periodos determinados...".

Ver, MAIER, Julio B.J. Derecho Procesal Penal. Tomo I. Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L., p. 606 – 607.

<sup>86</sup>

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

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

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

7. Continuidad de Infracciones.- Para imponer sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días desde la fecha de la imposición de la última sanción y se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo."

63. En ese sentido, se aprecia que ambos presupuestos han concurrido, toda vez que en el presente caso han transcurrido más de (30) días desde el 9 de agosto de 2013 (fecha de la imposición de sanción mediante la Resolución Directoral N° 358-2013-OEFA/DFSAI) hasta el 22 de marzo de 2016 (fecha de inicio del presente procedimiento administrativo mediante la Resolución Subdirectoral N° 254-2016-OEFA/DFSAI) y, porque tal como fue advertido por la DFSAI, la DS en las supervisiones del 22 de agosto de 2012 y del 13 y 22 de julio de 2013, la DS le requirió que realice el levantamiento de las observaciones detectadas, siendo que no habían sido aún subsanadas.
64. Por tal motivo, si bien existe identidad objetiva entre lo detectado en la supervisión del año 2009 y las del año 2012 y 2013, lo cierto es que en virtud del principio de "continuación de infracciones", la autoridad puede sancionarlo, siempre que demuestre los presupuestos para su consideración.
65. Así, esta Sala concluye que en el presente caso no se ha vulnerado el principio de *non bis in idem* entre lo resuelto mediante la Resolución Directoral N° 358-2013-OEFA/DFSAI y en el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado mediante la Resolución Subdirectoral N° 254-2016-OEFA/DFSAI/SDI, tramitado bajo el Expediente N° 013-2016-OEFA/DFSAI/PAS. En virtud de ello, el presente argumento planteado por la administrada carece de sustento legal, razón por la cual corresponde desestimarlos.

**Sobre la aplicación del plazo de adecuación recogido en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM**

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

**Cuadro N° 7: Obligación sobre impermeabilización**

Decreto Supremo N° 052-93-EM	Decreto Supremo N° 015-2006-EM
<p><b>Artículo 39°.-</b> 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:</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><b>Artículo 43°.-</b> Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos 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</p>

Decreto Supremo N° 052-93-EM	Decreto Supremo N° 015-2006-EM
	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.

Elaboración: TFA

67. Asimismo, es pertinente mencionar que los artículos 130° y 131° del Decreto Supremo N° 052-93-EM, dispusieron que las instalaciones que ya se encontraban en operación o en proceso de construcción, debían ser corregidas de forma tal que cumplan con la norma antes señalada, sobre todo en lo concerniente a los criterios de seguridad y protección ambiental. Para tal efecto, se realizaría una Auditoría Técnica Completa en el plazo de seis (06) meses contados a partir de la publicación de dicho reglamento<sup>67</sup>.
68. De igual modo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 132° y 133° del Decreto Supremo N° 052-93-EM, el reporte de la Auditoría Técnica Completa mencionaría y detallaría las excepciones al reglamento que se encontraran, e indicaría el plazo que se otorgaría para la corrección o reparación de la excepción. Culminado dicho plazo, la empresa debía solicitar una nueva auditoría para verificar la corrección o reparación<sup>68</sup>.



<sup>67</sup> **DECRETO SUPREMO N° 052-93-EM.**

**TÍTULO SEXTO****DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**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.

**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, satisfacerán [sic] los requisitos del Reglamento de Comercialización de Hidrocarburos.

<sup>68</sup> **DECRETO SUPREMO N° 052-93-EM.**

**TÍTULO SEXTO****DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Artículo 132°.-** En el reporte de la auditoría técnica que se realice a Instalaciones para Almacenamiento de Hidrocarburos existentes, se deben mencionar y detallar las excepciones al Reglamento que se encuentren. La auditoría técnica indicará el plazo que se otorgará a la Empresa Almacenadora para la corrección o reparación de la excepción. El plazo deberá tomar en cuenta la gravedad de las posibles situaciones de riesgo que podría ocasionar la excepción encontrada. No deberán ser considerados plazos superiores a los 360 días.

**Artículo 133°.-** Tras haber terminado el plazo concedido para la corrección o reparación de la excepción al Reglamento, la Empresa Almacenadora deberá solicitar una nueva auditoría para verificar la corrección o reparación. El incumplimiento de lo preceptuado en este artículo, y de acuerdo con la gravedad de la situación, originará sanciones a la Empresa Almacenadora, las que podrán ir hasta el cierre temporal o definitivo de la instalación.

69. Es importante mencionar, dentro de dicho escenario normativo, que las instalaciones que se encontraban en operación antes de la vigencia del citado decreto supremo serían objeto de una auditoría técnica; 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 fue desarrollado en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM, publicado el 1 de junio de 2013<sup>89</sup>.
70. No obstante ello, debe mencionarse que el Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>90</sup> fue publicado el 3 de marzo de 2006, mientras que su anexo el 5 de marzo de 2006, encontrándose por tanto vigente desde el 6 de marzo de 2006<sup>91</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>92</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.
71. Sin perjuicio de lo anterior, es importante notar que las obligaciones contempladas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM fueron emitidas bajo los preceptos contenidos en la Ley N° 28611, la cual recoge al principio de prevención<sup>93</sup> como uno de los principios rectores del derecho ambiental, el cual dispone que la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar

<sup>89</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 (resaltado agregado).

<sup>90</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.

<sup>91</sup> Tal como lo 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>92</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**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.

**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.

y evitar la degradación ambiental<sup>94</sup>. Nótese en ese contexto lo señalado por Cafferatta, respecto del principio de prevención<sup>95</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".*

72. 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 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>96</sup>.
73. 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 pudiesen producirse, ello a fin de evitar el contacto directo de los mismos con el suelo, y que se produzca un daño a los componentes del medio ambiente<sup>97</sup>.
74. En virtud de lo expuesto, esta Sala considera que el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, al contemplar como bien jurídico protegido el medio ambiente,

<sup>94</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".*

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

<sup>95</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.

<sup>96</sup> 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.

<sup>97</sup> 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.

contiene disposiciones destinadas a la prevención, control, mitigación, rehabilitación y remediación de los impactos ambientales negativos de un posible daño ambiental<sup>98</sup> que puedan producirse como consecuencia de las actividades de hidrocarburos, razón por la cual Petroperú se encontraba obligada a adecuarse a las obligaciones contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, debiendo por tanto cumplir con la obligación contemplada en el literal c) del artículo 43° de la citada norma.

75. Partiendo de lo señalado en los considerandos precedentes, para esta Sala, ha quedado evidenciado que no se vulneró el principio de *non bis in ídem* y que por lo tanto el administrado sí tenía la obligación de cumplir con los requisitos contenidos en los artículos 130° al 133° de Decreto Supremo N° 052-93-EM y en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM, pues conforme ha sido señalado, tales dispositivos recogían un procedimiento de corrección respecto de las obligaciones de seguridad (el cual fue desarrollado en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM). Asimismo, cabe precisar que el Decreto Supremo N° 017-2013-EM tampoco estableció ninguna suspensión de obligaciones ambientales contenidas en el DS 015-2006-EM. Por lo tanto, corresponde desestimar las alegaciones formuladas por el administrado en este extremo de su recurso.

**VI.2. Si Consorcio Terminales excedió los LMP de efluentes líquidos industriales en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API, durante los meses de marzo, julio, setiembre y noviembre del 2012, y en enero, marzo, mayo, junio, noviembre y tercer y cuarto trimestre del 2013**

76. En el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI determinó que Consorcio Terminales incumplió lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
77. El artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM establece que los titulares de las actividades de hidrocarburos son **responsables por las descargas de efluentes líquidos desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular aquellas que excedan los LMP vigentes**<sup>99</sup>.
78. No obstante, Consorcio Terminales alegó que mediante carta TER-894/2010 del 17 de diciembre del 2010 presentó ante la DGGAE el programa de actualización y adecuación al ECA del agua en algunos parámetros de BBO<sub>5</sub> y DQO, presentando ante la DGAAE del Minem un "Programa de Actualización y

<sup>98</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>99</sup> Cabe indicar que la obligación contenida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM se encuentra regulada actualmente en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

Adecuación al ECA de Agua" sin embargo, los expedientes presentados en dicha oportunidad no fueron revisados sino hasta el año del 2012, mes en el cual se distribuyeron a las Direcciones Regionales del Minem para su evaluación conforme se aprecia en el Oficio N° 136-2012-MEN/AAE del 20 de enero del 2012, es decir, antes de las supervisiones del OEFA el administrado se encontraba en proceso administrativo de implementación de un nuevo sistema de tratamiento.

79. Al respecto, cabe señalar que, con relación a la responsabilidad por el exceso de LMP, el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>100</sup>, y el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, establecen lo siguiente:

**"Decreto Supremo N° 015-2006-EM**

**Artículo 3°.-** Los Titulares a que hace mención el artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones. Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono (subrayado agregado).

<sup>100</sup> Cabe indicar que el artículo 2° –referido en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM– señalaba lo siguiente:

**DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**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.

Asimismo, el artículo 10° de la Ley N° 26221 definido en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM dispone:

**LEY N° 26221, Ley Orgánica que norma las actividades de Hidrocarburos en el territorio nacional,** publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de agosto de 1993.

**Artículo 10°.-** Las actividades de exploración y de explotación de Hidrocarburos podrán realizarse bajo las formas contractuales siguientes:

a) Contrato de Licencia, es el celebrado por PERUPETRO S.A. , con el Contratista y por el cual éste obtiene la autorización de explorar y explotar o explotar Hidrocarburos en el área de Contrato; en mérito del cual PERUPETRO S.A. transfiere el derecho de propiedad de los Hidrocarburos extraídos al Contratista, quien debe pagar una regalía al Estado.

b) Contrato de Servicios, es el celebrado por PERUPETRO S.A. con el Contratista, para que éste ejercite el derecho de llevar a cabo actividades de exploración y explotación o explotación de Hidrocarburos en el área de Contrato, recibiendo el Contratista una retribución en función a la Producción Fiscalizada de Hidrocarburos.

c) Otras modalidades de contratación autorizadas por el Ministerio de Energía y Minas.

Cabe señalar que la obligación establecida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, se encuentra recogida actualmente en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

**Decreto Supremo N° 037-2008-PCM**

**Artículo 1°.- Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos:**

*Apruébese y adóptese como Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos..." (Subrayado agregado).*

80. Adicionalmente, la citada norma recoge los LMP de diversos parámetros cuyo exceso –por parte de los titulares de las actividades de hidrocarburos– no es permitido, encontrándose entre ellos los siguientes:

Cuadro N° xx: LMP de efluentes líquidos recogidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM

Parámetro Regulado	Límite Máximo Permissible (mg/L) (Concentraciones en Cualquier momento)
Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)	20
Arsénico	0,2
Coliformes totales (NMP/100 mL)	< 1000
Coliformes Fecales NMP/100 mL)	< 400
Fósforo	2
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)	50
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	250

Fuente: Decreto Supremo N° 037-2008-PCM

Elaboración: TFA

81. Del mismo modo, el artículo 2° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM establece lo siguiente:

**Decreto Supremo N° 037-2008-PCM**

**Artículo 2°.- Obligatoriedad de cumplimiento los Límites Máximos Permisibles (LMP) para Efluentes Líquidos de las Actividades del Subsector Hidrocarburos**

*Los Límites Máximos Permisibles establecidos en el artículo precedente, son de cumplimiento obligatorio para las actividades nuevas y para aquellas ampliaciones, según lo dispone el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.*

*Los Límites Máximo Permisibles (LMP) son exigibles a las actividades en curso al finalizar los dieciocho (18) meses de la publicación de la presente norma, a fin de facilitar la adecuación teniendo en consideración el Principio de Gradualidad establecido en la Ley General del Ambiente."*

82. En tal sentido, esta Sala considera que los LMP son exigibles a los titulares de las actividades de hidrocarburos de proyectos nuevos desde el 15 de mayo de 2008 (fecha correspondiente al día siguiente de la publicación de la norma en cuestión en el diario oficial El Peruano). No obstante, para aquellas actividades en curso, como en el caso del administrado, este contaba con un plazo de 18 meses para adecuarse, y a partir del referido plazo, cumplir con los LMP referidos en la norma. En ese sentido, considerando que el plazo de adecuación venció en noviembre de 2009, se entiende que a partir de dicha fecha el administrado se encontraba obligado a cumplir con los LMP de efluente líquidos contenidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.

83. No obstante, de la supervisión del 13 de marzo del 2013, la DS señaló lo siguiente<sup>101</sup>:

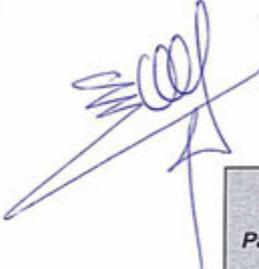
*"De la revisión del Informe de Monitoreo de efluentes líquidos 2013, se evidencia en el efluente a la salida de la poza API, que las concentraciones de DBO<sub>5</sub> y DQO superan los límites permisibles considerados en el D.S. N° 037-2008-PCM"*

Parámetro	Salida Poza API	Límite Máximo Permissible D.S. 037-2008-PCM
Demanda Bioquímica de Oxígeno (mg/l)	243	50
Demanda Química de Oxígeno (mgO <sub>2</sub> /l)	753	250

Fuente: Informe de Supervisión N° 161-2013-OEFA/DS-HID  
Elaboración: TFA

84. Asimismo, durante la supervisión del 22 de julio del 2013, la DS detectó lo siguiente<sup>102</sup>:

*"De la evaluación de los Informes de Monitoreo Ambiental (...) se observó que las concentraciones de DBO<sub>5</sub> y DQO de los efluentes de la Poza API del Terminal Salaverry, sobrepasan Límites Máximos Permisibles de efluentes del Sub Sector Hidrocarburos (sic), en los periodos señalados en la siguiente tabla:*



Parámetros	LMP	Monitoreo de Efluentes de la Poza API							
		Año 2012					Año 2013		
		Marzo	Mayo	Julio	Setiembre	Noviembre	Enero	Marzo	Mayo
DBO <sub>5</sub>	50	90.2	✓	68.4	173	181	243	242	895
DQO	250	✓	✓	✓	384	✓	753	406	1003

Fuente: Informe de Supervisión N° 1067-2013-OEFA/DS-HID  
Elaboración: TFA

85. De forma posterior, durante la supervisión del 13 y 14 de noviembre del 2013, se tomaron muestras de los efluentes líquidos industriales en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API. La DS indicó lo siguiente<sup>103</sup>:

*"Durante la Supervisión realizada por el OEFA, el día 14 de noviembre de 2013, se tomaron muestra de agua, proveniente de la poza API, y cuyos resultados, según el Informe de Ensayo N° 116927L/13-MA-MB, se ha detectado niveles que exceden de límites máximos permisibles (sic) establecidos en el D.S. N° 037-2008-PCM, Límites Máximos Permisibles de efluentes del sub sector de hidrocarburos, en los parámetros que se detallan en el siguiente cuadro:*



Muestra	Parámetro	Valor reportado	Valor establecido, según D.S. N° 037-2008-PCM
POZA API	TPH (mg/L)	69.10	20
	Demanda Bioquímica de	880.0	50

<sup>101</sup> Foja 20. Página 14 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 161-2013-OEFA/DS-HID.

<sup>102</sup> Foja 20. Página 19 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 1067-2013-OEFA/DS-HID.

<sup>103</sup> Foja 20. Páginas 23 y 24 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 1063-2013-OEFA/DS-HID.

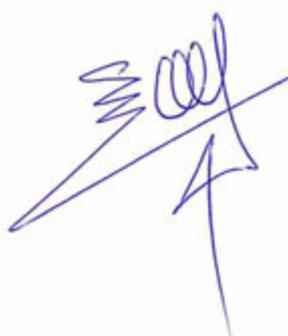
	Oxígeno (mg/L O <sub>2</sub> )		
	Demanda Química de Oxígeno (mg/L O <sub>2</sub> )	1400.4	250
	Cloruros (mg/L Cl)	19561.9	500 (a ríos, lagos y embalses) 2000 (estuarios)

Fuente: Informe de Supervisión N° 1063-2013-OEFA/DS-HID  
Elaboración: TFA

86. Adicionalmente, durante la supervisión del 19 al 21 de mayo del 2014, la DS señaló lo siguiente:

*"De la revisión de los monitoreos de efluentes industriales del Terminal Salaverry, correspondientes a junio del 2013, tercer y cuarto trimestre del 2013, según se muestra en la Tabla (...), la concentración de los parámetros DBO y DQO, exceden los valores establecidos en el D.S. N° 037-2008-PCM, Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Sub Sector Hidrocarburos.*

(...)



Parámetros	D.S. N° 037-2008-PCM	Monitoreo de Efluentes de la Poza API Año 2013		
		Junio	Tercer Trimestre	Cuarto Trimestre
DBO	50	187.1	339	352.2
DQO	250	451	684	774
Aceites y grasas	20	2.1	18.1	2.4
Código de muestreo		W-M1-06-13	W-M1-09-13	W-M1-12-13
Informe de Ensayo		SE-329-13	SE-519A-13	SE-730C-13
Fecha de muestreo		26/06/13	27/09/13	03/12/13

87. Por lo tanto, de acuerdo con lo detectado por la DS, se concluye que excedió los LMP de efluentes líquidos industriales en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API en el parámetro DBO en los meses de enero, marzo, mayo, junio, julio, agosto, setiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2012 y en el parámetro DQO en los meses de setiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2012 incumpliendo lo señalado en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 037-2008-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
88. Ahora bien, el administrado indicó que tuvo la intención de obtener la autorización de vertimiento de los terminales que operaba, por ese motivo presentó diversas comunicaciones a la ANA a efectos de comprometer inversiones que permitan la reducción de los parámetros DBO<sub>5</sub> y DQO en sus terminales; por lo que, mediante la carta TER 1181/2013 del 20 de diciembre del 2013 comunicaron a dicha autoridad el Plan de Mejoramiento de los parámetros DBO<sub>5</sub> y DQO. Asimismo, manifestó que mediante la carta TER 037/2014 de enero de 2014 comunicó a la ANA, que para la aplicación de la tecnología recomendada por el estudio, era necesario realizar un plan piloto que genere certeza sobre los resultados.

- 
89. Finalmente, Consorcio Terminales alegó que advirtió que el contrato suscrito con Petroperú S.A. en el año de 1998 venció el 1 de agosto de 2014 siendo

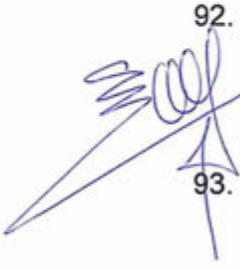
extendido con una adenda hasta el 31 de octubre de 2014, por lo que, dejó de operar los Terminales del Norte, el cual incluía al Terminal de Salaverry situación que fue comunicada al OEFA mediante carta TER 850-2014 del 31 de octubre del 2014.

90. Sobre este punto debe manifestarse que sin perjuicio de los excesos de LMP detectados en las supervisiones regulares de los años 2013 y 2014, dichas acciones aludidas por el administrado fueron realizadas de forma posterior a dicho exceso, siendo que además las mismas están dirigidas a mejorar el tratamiento de los efluentes de la Poza API.
91. En consecuencia, para esta Sala, ha quedado evidenciado que Consorcio Terminales excedió los LMP de efluentes líquidos industriales en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API, durante los meses de marzo, julio, setiembre y noviembre de 2012, y en enero, marzo, mayo, junio, noviembre y tercer y cuarto trimestre de 2013, por lo que corresponde desestimar los argumentos planteados por el administrado respecto de este extremo de su apelación y confirmar la resolución apelada.

### VI.3. Si Consorcio Terminales no realizó el monitoreo de calidad de aire en el parámetro Hidrocarburo No Metano (HNM), conforme con lo establecido en su PAMA

92. Antes de analizar los argumentos vertidos por el administrado en su recurso de apelación, esta Sala considera pertinente analizar el marco normativo respecto del cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos por los titulares de la actividad de hidrocarburos en sus Instrumentos de Gestión Ambiental.

93. Partiendo del objetivo antes citado, debe mencionarse que los artículos 2° y 3° de la Ley N° 27446<sup>104</sup>, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, **Ley N° 27446**), señalan que se encuentran comprendidos dentro de la aplicación de la referida ley todos aquellos proyectos de inversión públicos y privados que impliquen el desarrollo de actividades, realización de construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos, siendo que la ejecución de los mismos sin contar previamente con la Certificación Ambiental respectiva se encuentra prohibida.

  
<sup>104</sup> LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

#### Artículo 2°.- Ámbito de la ley

Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, los proyectos de inversión públicos y privados que impliquen actividades, construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos, según disponga el Reglamento de la presente Ley.

#### Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución proyectos incluidos en el artículo anterior y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

94. Con relación al sector que es objeto de análisis, debe considerarse que, de acuerdo con los artículos 4°, 9° y 11° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>105</sup>, para el desarrollo de actividades de hidrocarburos, el titular debe contar con un Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la DGAAE del Minem, el mismo que deberá contener una evaluación ambiental del proyecto de inversión.
95. Por su parte, los artículos 16°, 17° y 18° de la Ley N° 28611 establecen que los instrumentos de gestión ambiental incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento, incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos, los cuales tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 4°.- Definiciones**

(...)

Para los fines del presente Reglamento se considerarán las definiciones y siglas siguientes:

(...)

Estudio de Impacto Ambiental (EIA).- Documento de evaluación ambiental de aquellos proyectos de inversión cuya ejecución puede generar impactos ambientales negativos significativos en términos cuantitativos o cualitativos. Dicho estudio, como mínimo debe ser a nivel de Factibilidad del Proyecto.

**Artículo 9°.-** Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

**Artículo 11°.-** Los Estudios Ambientales, según las Actividades de Hidrocarburos, se clasifican en:

- a. Declaración de Impacto Ambiental (DIA).
- b. Estudio de Impacto Ambiental (EIA).
- c. Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd)

La relación de Estudios Ambientales consignada en el párrafo anterior no excluye a los demás documentos de gestión de adecuación ambiental, tales como Programa de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA, Plan Ambiental Complementario - PAC y el Programa Especial de Manejo Ambiental - PEMA, los que se rigen por el presente Reglamento en lo que sea aplicable.

En el Anexo N° 6 se indica la categorización genérica que se le da a las Actividades de Hidrocarburos, la misma que podría ser modificada sobre la base de las características particulares de la actividad y del área en que se desarrollará.

Cabe señalar que la obligación de contar con un Estudio de Impacto Ambiental para el desarrollo de actividades de hidrocarburos, se encuentra recogida actualmente en los artículos 5° y 8° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

<sup>106</sup> **LEY N° 28611.**

**Artículo 16°.- De los instrumentos**

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

**Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos**

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los



96. Una vez obtenida la Certificación Ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-EM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, **Decreto Supremo N° 019-2009-EM**), en concordancia con el citado artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las obligaciones consignadas en el estudio aprobado<sup>107</sup>.
97. En tal sentido, de una interpretación sistemática<sup>108</sup> del artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y de las otras normas señaladas, se desprende que, a efectos de determinar la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de cualquier compromiso ambiental derivado del instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad, corresponde –además de identificar el compromiso relevante– determinar la forma y/o modo como este debe ser cumplido.
98. Dicho esto, esta Sala procederá a continuación a analizar los compromisos ambientales asumidos por Consorcio Terminales, a efectos de dilucidar si, en efecto, el administrado habría incurrido en algún incumplimiento de los mismos.

a) **Si Consorcio Terminales realizó el monitoreo de calidad de aire en el parámetro Hidrocarburo No Metano (HNM), conforme con lo establecido en su PAMA**

instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

**Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos**

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

<sup>107</sup> DECRETO SUPREMO N° 019-2009-EM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

**Artículo 55°.- Resolución aprobatoria**

La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su cumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley (subrayado agregado)

<sup>108</sup> Respecto de este punto, RUBIO señala que la interpretación sistemática de la norma debe hacerse teniendo en cuenta el conjunto, el subconjunto y/o grupo normativo en el cual se halla incorporada dicha norma, a fin de que su "querer decir" sea esclarecido por los elementos conceptuales propios de tal estructura normativa.

RUBIO CORREA, Marcial. *El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú, 2009, p. 267.

99. En el numeral 6.4 denominado Programa de Monitoreo del Capítulo 6 de su PAMA, Consorcio terminales se comprometió con lo siguiente<sup>109</sup>:

**"6. Programa de Adecuación y Manejo Ambiental**

(...)

**6.4 Programa de Monitoreo**

En el programa de monitoreo para el Terminal Salaverry, se han tomado las siguientes consideraciones:

(...)

El monitoreo de efluentes gaseosos y cuerpo receptor (aire), se muestra en el Cuadro N° 7, considerándose los parámetros que se indican en la Tabla N° 4 del D.S. 046-93-EM. En razón de que en la mencionada tabla no se dan los parámetros específicos para una Planta de Ventas, en cuanto a emisiones gaseosas, se ha tomado los parámetros que se indican como "Sumatoria de venteos de gas por campo".

(...)

**CUADRO N° 7**  
**TERMINAL SALAVERRY**

**PROGRAMAS DE MONITOREO DE EFLUENTES GASEOSOS Y CUERPO RECEPTOR**

VERTIMIENTO/ RECEPTOR	PUNTO DE MUESTREO	FRECUENCIA	PROC. DE ANALISIS	
			PARAMETROS	METODO
<b>I.-MONITOREO PARA ESTABLECER LOS ESTÁNDARES DE EMISIÓN ; PRIMER AÑO</b>				
Volátiles	Venteo de tanques	Mensual	Caudal Cromatografía <sup>(1)</sup> H <sub>2</sub> S	Cálculo Cromatógrafo "PADS" <sup>(2)</sup>
Aire	300 mts del tan- que N° 17 <sup>(3)</sup> en la dirección del viento a 1.50 mts del suelo.	Mensual	Partículas CO , NOx H <sub>2</sub> S , SO <sub>2</sub> HC no metano	Radiación Beta Tubo Draeger "PADS" Ionización de Flama
<b>II.-MONITOREO DE RUTINA ; AÑOS SIGUIENTES</b>				
Volátiles	Venteo de tanques	Bimestral	Caudal Cromatografía <sup>(1)</sup> H <sub>2</sub> S	Cálculo Cromatógrafo "PADS" <sup>(2)</sup>
Aire	300 mts del tan- que N° 17 <sup>(3)</sup> en la dirección del viento a 1.50 mts del suelo.	Bimestral	Partículas CO , NOx H <sub>2</sub> S , SO <sub>2</sub> HC no metano	Radiación Beta Tubo Draeger "PADS" Ionización de Flama

(1) Una vez al año, Cromatografía típica.  
(2) "PADS": almohadillas impregnadas de alguna sal de Cadmio que se colorean conforme la concentración del ión sulfuro.  
(3) Fuente de mayor emisión.

(...)

El monitoreo para establecer los estándares de emisión se deberá efectuar en el primer año de aplicación del PAMA y con una frecuencia mensual.

Para los años siguientes, se considerará monitoreos bimestrales para controlar que el efluente se encuentre dentro de los estándares de emisión.

(...)."(énfasis agregado)



100. Del contenido del mencionado PAMA, se advierte que el administrado se comprometió a realizar el monitoreo de los parámetros Monóxido de Carbono (CO), Óxido de Nitrógeno (NOX), Ácido Sulfhídrico (H<sub>2</sub>S), Dióxido de Azufre (SO<sub>2</sub>) e **Hidrocarburos no metano (HNM)**.
101. No obstante, en la Supervisión realizada el 22 de agosto de 2012, la DS detectó lo siguiente conforme se advierte del Acta de Supervisión N° 003966<sup>110</sup>:

*"El administrado no está ejecutando los parámetros de calidad de aire (...) **Hidrocarburo No Metano (HNM)** según su PAMA en su Informe de Monitoreo de Calidad de Aire del primer semestre del 2012."* (Énfasis agregado)

102. De acuerdo con los hallazgos detectados en las Supervisiones del 2012, la DS concluyó que no habría realizado el monitoreo de calidad de aire respecto del parámetro (HNM), incumpliendo el compromiso establecido en su PAMA. Sobre este punto debe precisarse que la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI, determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Terminales por haber incumplido con lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, al haberse acreditado que la referida empresa no realizó el monitoreo de calidad de aire en el parámetro (HNM), conforme con lo establecido en su PAMA.

103. En ese contexto, en su recurso de apelación, Consorcio Terminales señaló que en sus descargos acreditó la elaboración de los ensayos de la calidad de aire de los años 2013 y del primer semestre de 2014 efectuados por un laboratorio acreditado por el Indecopi, donde se encontraría registrados los resultados de los parámetros Hidrocarburo no metano a barlovento y sotavento del Terminal Salaverry, obligación que señala cumplió por última vez en junio de 2014, dado que el semestre siguiente le correspondía dicho monitoreo al operador entrante<sup>111</sup>.

104. No obstante, agregó que para el OEFA no se habría cumplido con dicho monitoreo a pesar que conforme a la información obrante en el informe del monitoreo de calidad de aire presentado por Consorcio Terminales, sí se considera el parámetro HNM como emisiones y como calidad de aire.

105. Al respecto, de la revisión del Informe de Monitoreo de Calidad de Aire y el Informe de Ensayo aludido por el administrado, se obtuvo resultados de los parámetros: Sulfuro de Hidrógeno, Dióxido de Azufre, Dióxido de Nitrógeno, Hidrocarburos Totales y Carbono,<sup>112</sup> mas no de Hidrocarburos no metano (HNM), como puede corroborarse a continuación:

<sup>110</sup> Página 13 del Informe de Supervisión N° \* 571-2013-OEFA/DS-HID obrante en el folio 20 del Expediente (CD ROM).

<sup>111</sup> Foja 664.

<sup>112</sup> Informe de Ensayo N° SE-337-12 elaborado por Ecolab Calidad Ambiental (foja 256).

**ecolab**  
Calidad Ambiental

**INFORME DE ENSAYO: 6E-337-12**

Cliete : CONSORCIO TERMINALES.  
 Dirección : Av. Paseo de la República 4673, Surquillo.  
 Tipo de muestra : Aire.  
 Cantidad de muestras : Son 03 muestras en frascos de plástico, foto y filtros.  
 Fecha de muestreo : 2012-06-20.  
 Procedimiento de muestreo : Muestreo realizado por personal de ECOLAB.  
 Procedencia de la muestra : Terminal Salaverry.  
 Ubicación del punto de muestreo : Coordenadas UTM (Sistema PSAD06):  
 A-BSV-06-12: 17723233E, 9081423N.  
 A-SSV-06-12: 17723129E, 9081601N.  
 V-TSV-06-12: 17723307E, 9081598N.

Lugar de recepción de las muestras : Calle Beta N° 135, Callao.  
 Fecha de recepción de las muestras : 2012-06-25.  
 Fecha de ejecución del ensayo : Del 2012-06-25 al 2012-07-06.

**Resultados:**

Descripción de la muestra	Determinaciones						
	PM <sub>10</sub> µg/m <sup>3</sup>	PM <sub>2.5</sub> µg/m <sup>3</sup>	Sulfuro de Hidrógeno µg/m <sup>3</sup>	Dióxido de Azufre µg/m <sup>3</sup>	Dióxido de Nitrógeno µg/m <sup>3</sup>	Hidrocarburos Totales µg/m <sup>3</sup>	CO mg/m <sup>3</sup>
A-BSV-06-12 (Barkvarite)	30	12	0,7	<0,9	1,8	1,9	2
A-SSV-06-12 (Botavento)	117	44	0,6	<0,9	1,2	2,6	1

Descripción de la muestra	Determinaciones	
	Sulfuro de Hidrógeno (Ventos) µg/Nm <sup>3</sup>	Hidrocarburos Totales (Ventos) mg/Nm <sup>3</sup>
V-TSV-06-12 (Tanque N° 21)	<50	30,7

µg/m<sup>3</sup> = Microgramo por metro cúbico  
 mg/m<sup>3</sup> = Miligramo por metro cúbico  
 µg/Nm<sup>3</sup> = Microgramo por metro cúbico a condiciones normales 25 °C y 1 atm  
 mg/Nm<sup>3</sup> = Miligramo por metro cúbico a condiciones normales 25 °C y 1 atm

µg/Nm<sup>3</sup> = Microgramo por metro cúbico a condiciones normales 25 °C y 1 atm  
 mg/Nm<sup>3</sup> = Miligramo por metro cúbico a condiciones normales 25 °C y 1 atm

106. Por lo tanto, del análisis de los medios probatorios que obran en el expediente, ha quedado acreditado que Consorcio Terminales incumplió con la obligación ambiental establecida en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que no ejecutó el Monitoreo de calidad de aire en el parámetro Hidrocarburo No Metano, según lo contemplado en el PAMA<sup>113</sup>.

107. En relación a la elaboración de los ensayos de la calidad de aire de los años 2013<sup>114</sup> y del primer semestre de 2014<sup>115</sup> efectuados por laboratorio acreditado por el INDECOPI, cabe precisar que los mismos han sido realizados posteriormente a la fecha de la supervisión materia del incumplimiento, por lo que, conforme al artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, las acciones que haya realizado con

<sup>113</sup> Dicha conducta se encuentra tipificada en el numeral 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

<sup>114</sup> Fojas 282 a 327.

<sup>115</sup> Fojas 328 a 380.

posterioridad no cesan ni eximen de responsabilidad por la comisión de la conducta infractora.

108. En consecuencia, corresponde declarar la responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales en este extremo del procedimiento administrativo sancionador.

**V.4. Si Consorcio Terminales realizó un adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos.**

109. En el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI determinó que Consorcio Terminales incumplió lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, ello al verificarse, durante la supervisión del 9 de mayo de 2012, que el almacén central de residuos sólidos del administrado no contaba con un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistema contra incendios ni señalización que indique la peligrosidad de los residuos en lugares visibles.

110. Sobre el particular, el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>116</sup> establece que los residuos sólidos, en cualquiera de las actividades de hidrocarburos, deben ser manejados de manera concordante con la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**) y su Reglamento (aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM), sus modificatorias, sustitutorias y complementarias. En tal sentido, dado que dicha norma hace una remisión a la citada Ley N° 27314 y a su reglamento, es este último dispositivo –en particular, sus artículos 40° y 41°– el cual será materia de análisis en el presente acápite.

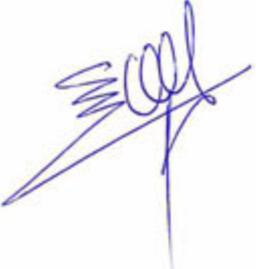
111. Al respecto, resulta pertinente indicar que el artículo 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece que el almacenamiento temporal debe realizarse mediante el uso de contenedores seguros, los cuales deben estar ubicados en unidades donde se generen residuos sólidos peligrosos, contando para ello con un **área que cumpla con las características señaladas en el artículo 40° del referido decreto supremo.**

112. Al respecto, el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece las siguientes condiciones que se debe cumplir para el almacenamiento central en las instalaciones del generador de residuos sólidos:

**"Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador**  
*El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:*

<sup>116</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**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. (...)

- 
1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;
  2. Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;
  3. **Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados;**
  4. Los pasillos o áreas de tránsito deben ser lo suficientemente amplias para permitir el paso de maquinarias y equipos, así como el desplazamiento del personal de seguridad, o de emergencia;
  5. **Contar con sistemas contra incendios, dispositivos de seguridad operativos y equipos e indumentaria de protección para el personal de acuerdo con la naturaleza y toxicidad del residuo;**
  6. Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37 del Reglamento;
  7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;
  8. Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;
  9. **Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y**
  10. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste". (Énfasis agregado)

113. Sobre la base de la disposición antes citada, se advierte que los generadores de residuos sólidos peligrosos (del ámbito no municipal) tienen la obligación de contar al interior de sus instalaciones con un área destinada al almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos, la cual debe cumplir con los requisitos previstos en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

114. Ahora bien, durante la supervisión regular 9 de mayo del 2012, el supervisor detectó lo siguiente<sup>117</sup>:

*"El Almacén de residuos sólidos no cuenta con un sistema contra incendios. No tienen un sistema de señalización que indique la peligrosidad del residuo. Almacén Central no cuenta con sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados"*

115. Asimismo, las conductas detectadas se sustentaron en las siguientes fotografías<sup>118</sup>:

END



<sup>117</sup> Foja 25. Página 13 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 571-2013-OEFA/DS-HID.

<sup>118</sup> Foja 25. Página 8 y 9 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 571-2013-OEFA/DS-HID.



116. De acuerdo con lo detectado por el supervisor, la DFSAI concluyó que al momento de realizarse la supervisión de mayo de 2012, el almacén de residuos sólidos peligrosos del Terminal Salaverry de Consorcio Terminales no contaba con un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistema contra incendios ni señalización que indique la peligrosidad de los residuos en los lugares visibles.

117. Ante ello, en su recurso de apelación, Consorcio Terminales manifestó que presentó un registro fotográfico donde se aprecia que "el almacén "temporal"<sup>119</sup> de residuos sólidos peligrosos, hasta su disposición a través de una EPS, se encuentra cercado y techado, con sistema contra incendios"; habiéndose contemplado por parte de Petroperú S.A. la construcción de un nuevo almacén el cual debe ser realizado por el nuevo operador del Terminal Salaverry de acuerdo a las bases del concurso público para operar los terminales del Norte. No obstante, para la DFSAI el registro fotográfico no fue suficiente, por lo que si existió algún tipo de duda sobre los medios probatorios dicha duda debió favorecer al administrado.

118. En relación con lo que se dice en el considerando precedente, corresponde señalar que de acuerdo con lo establecido en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>120</sup>, el principio de presunción de licitud constituye una de las exigencias que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, presumiéndose en virtud del mismo que los administrados han actuado apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario.
119. De acuerdo con la disposición antes citada, se advierte que el principio de presunción de licitud que rige la potestad administrativa sancionadora, solo podrá ser desvirtuado en caso la autoridad administrativa aporte (de oficio) los medios probatorios que acrediten los hechos imputados al administrado y que sirvan de sustento para la decisión final del caso<sup>121</sup>.
120. De acuerdo con lo expuesto por la DFSAI a través de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI, la presente conducta imputada se encuentra acreditada en el Acta de Supervisión N° 3966 y en el Informe de Supervisión N° 571-2013-OEFA/DS-HID.
121. En este punto, corresponde señalar que el artículo 165° de la Ley N° 27444 establece que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa<sup>122</sup>. Asimismo, el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD<sup>123</sup> dispone que 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<sup>124</sup>.

120

**LEY N° 27444.**

**De la Potestad Sancionadora**

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

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

**9. Presunción de licitud.-** Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

121

Cabe precisar que la labor probatoria por parte de la Administración se encuentra regulada conforme a los principios de impulso de oficio y verdad material, los que se encuentran recogidos en los numerales 1.3 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

122

**LEY N° 27444.**

**Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria**

No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.

123

**RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano 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.

124

Nótese que, en el presente caso, esta Sala no ha encontrado argumento o medio probatorio alguno que desvirtué lo señalado por el supervisor, razón por la cual la información contenida en el referido documento se tendrá por cierta.

122. En consecuencia, el tanto el Acta de Supervisión N° 3966 y en el Informe de Supervisión N° 571-2013-OEFA/DS-HID constituyen medio probatorio cuya información se presume cierta, salvo prueba en contrario<sup>125</sup>, puesto que responde a una realidad de hecho apreciada directamente por la DS en ejercicio de sus funciones.
123. En aplicación de lo expuesto, según el referido informe<sup>126</sup>, durante la supervisión regular 9 de mayo del 2012, la DS detectó lo siguiente:

*"En (sic) el Almacén Central de Residuos Peligrosos no cuenta con un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados.*

*En (sic) el Almacén Central de Residuos Peligrosos no cuenta con un sistema contra incendio*

*En (sic) el Almacén Central de Residuos Peligrosos no cuenta con un sistema de señalización que indique la peligrosidad de los residuos en los lugares visibles"*

124. Cabe precisar que, con el objeto de demostrar que el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos del Terminal Salaverry se encontraba cercado y techado; y, que cuenta con sistemas contra incendios Consorcio Terminales adjuntó las siguientes fotografías <sup>127</sup>:



<sup>125</sup> RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD - Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

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.

<sup>126</sup> Foja 25 del Expediente. Página 8 y 9 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 571-2013-OEFA/DS-HID.

<sup>127</sup> Foja 408.



125. No obstante, del análisis de dichas fotografías, es posible advertir que estas no se encuentran fechadas, razón por la cual no generan certeza respecto del momento en que fueron tomadas, es decir, si fueron tomadas antes, durante o de forma posterior a la supervisión del 9 de mayo del 2012. (No observaste administrado el acta de supervisión)
126. En ese sentido, con base en los medios probatorios actuados (esto es, el Acta de Supervisión N° 3966 y el Informe de Supervisión N° 571-2013-OEFA/DS en el cual se consignaron las observaciones de la DS y las fotografías correspondientes), y tomando en cuenta que Consorcio Terminales no ha presentado medio probatorio alguno que demuestre el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, esta Sala considera que la DFSAI acreditó que el almacén de residuos sólidos peligrosos del Terminal Salaverry de Consorcio Terminales no contaría con un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistema contra incendios ni señalización que indique la peligrosidad de los residuos en los lugares visibles, razón por la cual corresponde desestimar las alegaciones formuladas por la empresa apelante en este extremo de su recurso y confirmar la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI.

VI.5 Si las acciones llevadas a cabo con posterioridad a la comisión de la conducta infractora eximen de responsabilidad a Consorcio Terminales por: i) no realizar un adecuado almacenamiento de sustancias químicas y ii) no haber implementado el mantenimiento de sus instalaciones conforme a sus instrumentos de gestión ambiental, iii) exceder los LMP de efluentes líquidos industriales en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API, durante los meses de marzo, julio, setiembre y noviembre del 2012, y en enero, marzo, mayo, junio, noviembre y tercer y cuarto trimestre del 2013 y, (iv) no realizar el monitoreo de calidad de aire en el parámetro Hidrocarburo No Metano (HNM), conforme con lo establecido en su PAMA

127. En su recurso de apelación, Consorcio Terminales señaló el OEFA lo indujo a un error toda vez que en el artículo 2° en la Resolución Subdirectoral N° 254-2016-OEFA/SDI<sup>128</sup> no se consideró la presente conducta infractora, hecho advertido y expuesto en el informe oral del 26 de mayo de 2016, medio probatorio que no fue considerado en la resolución apelada afectando su derecho de defensa.
128. Por otra parte, manifestó que a través de la Carta N° TER 1079/2013 del 29 de agosto de 2012 presentó ante el OEFA el levantamiento de las observaciones detectadas el 22 agosto de 2012 respecto de: i) no realizar un adecuado almacenamiento de sustancias químicas, ii) por no haber implementado el mantenimiento de sus instalaciones conforme a sus instrumentos de gestión ambiental, (iii) exceder los LMP de efluentes líquidos industriales en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API, durante los meses de marzo, julio, setiembre y noviembre del 2012, y en enero, marzo, mayo, junio, noviembre y tercer y cuarto trimestre del 2013 y, (iv) no realizar el monitoreo de calidad de aire en el parámetro Hidrocarburo No Metano (HNM), conforme con lo establecido en su PAMA. Al respecto, indicó que la información contenida en la mencionada comunicación demostraría la construcción de diques de contención sobre el piso de concreto existente, medida con la cual dotan al almacén de la segunda contención solicitada. En consecuencia, indicó que dicha medida resultaba eficaz ante la posibilidad de algún derrame de pintura, disolventes, aerosoles, materiales sólidos, etc.<sup>129</sup>
129. Finalmente, mencionó que *"el OEFA reconoce que si se han realizado actividades de mantenimiento en el área de tanques y líneas de interconexión, pero indica que no figuran las líneas de drenaje. Precisamos que no figuran las líneas de drenaje porque estas son consideradas como líneas de interconexión al área de tanques"*<sup>130</sup>.
130. Respecto del primer argumento del administrado, debe mencionarse que en el artículo 2° de la Resolución Subdirectoral N° 254-2016-OEFA/SDI, la Autoridad Instructora propuso medidas correctivas respecto de todas las imputaciones indicadas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, a excepción de la referida al inadecuado almacenamiento de sustancias químicas. Ello se debe a que el área de almacenamiento de pinturas y otras sustancias químicas no contaba con sistema de doble contención (imputación N° 6). Es por ello que, en el artículo 2° de la mencionada Resolución Subdirectoral N° 254-2016-OEFA/SDI no se consideró alguna propuesta correctiva para dicha infracción. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que en el artículo 1° de la citada resolución subdirectoral se describe la referida conducta infractora en la medida que sobre dicha infracción, entre otras, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador. En ese sentido, no es correcta la afirmación del administrado respecto de que la Administración lo indujo a error.

<sup>128</sup> A través de dicha resolución se inició el Amerita recordar que mediante la citada resolución notificaron al administrado el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.

<sup>129</sup> Foja 667.

<sup>130</sup> Foja 665.

131. Por otro lado, respecto del segundo argumento del administrado, debe señalarse que, mediante carta N° TER-726-2012 presentada al OEFA el 4 de setiembre de 2012, Consorcio Terminales presentó el levantamiento de las observaciones consignadas en el acta de supervisión N° 003966, correspondiente a la supervisión regular efectuada el 22 de agosto de 2012. Es decir, el hallazgo respecto al inadecuado almacenamiento de sustancias químicas fue detectado en la supervisión del 22 de agosto de 2012, mientras que las acciones que habría adoptado el administrado (levantamiento de la observación), corresponden a acciones ejecutadas con posterioridad a esta fecha.
132. En ese sentido, debe mencionarse lo estipulado en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, el cual recoge lo siguiente:

**"Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable.**

*El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento" (Énfasis agregado)<sup>131</sup>.*

133. Como puede apreciarse de la lectura del citado dispositivo, la subsanación de la conducta infractora será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, sin que ello signifique que la responsabilidad desaparezca.
134. A mayor abundamiento, debe señalarse además que, conforme lo establece el artículo 236-A de la Ley N° 27444<sup>132</sup>, la subsanación voluntaria por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición atenuante de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
135. Asimismo, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>133</sup>, ha previsto criterios o circunstancias adicionales a aquella comprendida en el artículo 236-A

<sup>131</sup> Debe indicarse que, mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2014, fue aprobado el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 5°.

**LEY N° 27444.**

**Artículo 236-A.- Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones**

Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes:

- 1.- La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.
- 2.- Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal.

<sup>132</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:

(...)

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

de la referida ley, a efectos de graduar la sanción, de tal manera que no lleguen a ser demasiado onerosas para los administrados sino, por el contrario, proporcionales al incumplimiento calificado como infracción administrativa<sup>134</sup>.

136. Como puede observarse, en caso lleguen a configurarse las circunstancias como la subsanación de la conducta infractora, estas "...**no afectan la comisión de la infracción administrativa misma...** solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse"<sup>135</sup> (énfasis agregado). En consecuencia, ante la verificación de incumplimientos a la normativa ambiental (como la de residuos sólidos), la subsanación posterior, no constituye un factor que permita eximirlo de responsabilidad.
137. Por último, en lo concerniente al argumento del administrado en el que sostiene que las líneas de drenaje son consideradas líneas de interconexión, debe indicarse que de la revisión del EIA-Sd Ampliación de la capacidad de almacenamiento Terminal Salaverry, se advierte que las líneas de interconexión son aquellas que conectan la línea de la red principal de agua contra incendios con las nuevas líneas de acero de suministro de agua al tanque<sup>136</sup>, mientras que las líneas de drenaje – de acuerdo con el hallazgo detectado por el supervisor – serían aquellas que transportan las aguas industriales provenientes del sistema de drenaje de tanques hacia la poza API, motivo por el cual no es posible concluir lo alegado por el administrado. Sin perjuicio de ello, es importante señalar que de la información contenida en el Escrito N° TER 050 – 2014 Informe final de mantenimiento 2013 se advierte que el administrado no ha podido acreditar que ha realizado actividades de mantenimiento respecto del calentador de succión del tanque (otro de los elementos materia de hallazgo).
138. En virtud de ello, esta Sala considera que debe desestimarse lo alegado, por el administrado en el presente extremo de su apelación, con relación a que la subsanación de los hallazgos lo eximiría de responsabilidad y, por tanto,

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:

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

<sup>134</sup> Dichas circunstancias también han sido recogidas en el artículo 33° de la 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:

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

<sup>135</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

<sup>136</sup> Página 27 del EIA-Sd Ampliación de la capacidad de almacenamiento Terminal Salaverry.

confirmar la decisión adoptada mediante la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA-DFSAI en el presente punto.

#### VI.7. Si Consorcio Terminales generó impactos negativos en el suelo derivados de su actividad de hidrocarburos

139. En su recurso de apelación, el administrado señaló que no recibió oportuna ni formalmente la comunicación sobre el resultado del análisis de suelos efectuado en el Terminal Salaverry. Además, indicó que dichos resultados no demostrarían que se trata de una contaminación reciente y/o generada por la empresa, toda vez que su contrato de operación y mantenimiento estuvo vigente desde el año 1998 hasta el año 2014.
140. En ese sentido, precisó que la DFSAI declaró la responsabilidad sobre la base de conjeturas o deducciones pues no tendría evidencias concretas del tiempo en que se realizó la muestra.
141. Sobre el particular, debe mencionarse que, de acuerdo con el artículo 4° de la referida resolución de consejo directivo<sup>137</sup>, la función de supervisión directa ejercida por la Autoridad de Supervisión Directa del OEFA comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación sobre las actividades de los administrados con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas, entre otros, en la normativa ambiental y en los IGA.
142. Ahora bien, a efectos de llevar a cabo dicha función, el OEFA a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD -vigente al momento de la supervisión del 14 de noviembre de 2013- ha recogido las actuaciones que se ejercen en el marco de la supervisión directa, encontrándose entre ellas la siguiente:

**"Artículo 16°.- De las facultades del Supervisor**

*El Supervisor goza, entre otras, de las siguientes facultades:*

*(...)*

*g) Practicar cualquier otra diligencia de investigación que considere necesaria para comprobar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, así como recabar y obtener información relevante para tales efectos".*

**Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD.**

**Artículo 4°.- Función de supervisión directa**

4.1 La función de supervisión directa comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación sobre las actividades de los administrados con el propósito de asegurar su buen desempeño ambiental y el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en:

- La normativa ambiental;
- Los instrumentos de gestión ambiental;
- Las medidas administrativas emitidas por los órganos competentes del OEFA; y
- Otras fuentes de obligaciones ambientales fiscalizables.

4.2 En ejercicio de la función de supervisión directa, se promueve la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales, y se emiten mandatos de carácter particular, medidas preventivas y requerimientos de actualización de los instrumentos de gestión ambiental.

4.3 La función de supervisión directa también comprende la verificación del cumplimiento de los requisitos necesarios para la inscripción, renovación y/o retiro de los administrados del Registro de Buenas Prácticas Ambientales y la evaluación de las buenas prácticas que califican para el otorgamiento de incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental.

143. Con relación a la obligación de notificar al administrado los resultados de los análisis efectuados durante la supervisión<sup>138</sup>, corresponde señalar que este dispositivo entró en vigencia con posterioridad a la supervisión realizada a la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos de Consorcio Terminales; en consecuencia, la obligación establecida en el artículo 8-A de la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2014-OEFA-CD no resulta aplicable en el presente caso, toda vez que la supervisión fue efectuada el 13 y 14 de noviembre de 2013, mientras que la referido dispositivo se encuentra vigente desde el 16 de enero de 2014.
144. Pese a lo mencionado, cabe resaltar que el administrado si tuvo oportunidad de contradecir los hallazgos y los medios de prueba que los sustentan. Es importante señalar que la autoridad instructora, al notificar la resolución de imputación de cargos, también le informó sobre los resultados de los análisis de suelo realizado el 14 de noviembre de 2013. Lo señalado, evidencia que el procedimiento se encuentra de acuerdo a la normativa vigente y, en consecuencia, contrariamente a lo alegado por el administrado, no se vulneró el debido procedimiento administrativo.
145. En virtud de lo expuesto, y como conclusión en el presente extremo, queda claro para esta Sala que lo alegado por Consorcio Terminales en su recurso de apelación carece de sustento legal, debiendo por tanto ser desestimado.
146. Con relación al argumento planteado por Consorcio Terminales respecto de la pertinencia del informe de ensayo para demostrar que se trata de un hecho causado durante el desarrollo de sus actividades, toda vez que –como menciona el titular– su contrato de operación y mantenimiento estuvo vigente entre 1998 y 2014.
147. Frente a este alegato, corresponde a esta Sala indicar que de la revisión del Informe de Ensayo N° 116930L/13 MA, se verifica que la muestra se recogió el

<sup>138</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 003-2014-OEFA-CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de enero de 2014

**Artículo 8-A.- De la notificación de los resultados de los análisis efectuados**

8.1 La Autoridad de Supervisión Directa debe notificar a la dirección electrónica del administrado los resultados de los análisis de laboratorio de las muestras tomadas en la supervisión, en un plazo máximo de un (1) día contado a partir del día hábil siguiente de la fecha en que dichos resultados fueron recibidos.

8.2 En caso de que el administrado no haya autorizado la notificación electrónica, la Autoridad de Supervisión Directa contará con un plazo máximo de tres (3) días hábiles para efectuar la notificación, contado a partir del día hábil siguiente de la fecha en que los resultados fueron recibidos.

8.3 La notificación de los resultados de los análisis de laboratorio tiene por finalidad permitir que el administrado pueda solicitar la dirimencia a que hubiere lugar en el plazo establecido por el Laboratorio de Ensayos, en el marco de las normas de acreditación de laboratorios del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.

8.4 Para la notificación electrónica de los resultados de los análisis de laboratorio se aplicará supletoriamente las disposiciones establecidas en el Reglamento de Notificación de Actos. Administrativos por Correo Electrónico del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 015-2013-OEFA-CD\*.

14 de noviembre de 2013 a horas 13:00 - 13:10 y los resultados se obtuvieron el 23 de noviembre de 2013, tal como se aprecia a continuación:



INSPECTORATE

LABORATORIO DE ENSAYO ACREDITADO POR EL ORGANISMO PERUANO DE ACREDITACIÓN INDECOPI-SNA CON REGISTRO N° LE - 031



Registro N° LE-031

Pág. 01/1

INFORME DE ENSAYO CON VALOR OFICIAL No. 116930L/13-MA

<p><i>[Handwritten signature]</i></p> <p>Cliente Dirección Producto Cantidad de muestra Presentación Instrucciones de Ensayo Procedencia de la muestra</p> <p>Referencia del Cliente Fecha Ingreso de Muestra(s) Fecha de Inicio de Análisis Fecha de Término de Análisis Solitud de Análisis</p>	<p>: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental : Calle Manuel González Ovejuna 247 : San Isidro : Suelo : 04 : Frescos de vidrio y botas de plástico proporcionados por Inspectorate Services Perú S.A.C. : Enviados por el Cliente : Muestras enviadas por el cliente indicando fecha de muestreo: 2013-11-14 Hora:13:00-13:10 : SIS 002153-13-LMA : TON N°1547 - Suelo : 2013-11-15 : 2013-11-15 : 2013-11-23 : 00396/13</p>
---	--

Código de	Distribución de Muestra	Hidrocarburos Totales de Petróleo	Hidrocarburos Totales de Petróleo	Hidrocarburos Totales de Petróleo (*)	Hg
-----------	-------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	---------------------------------------	----

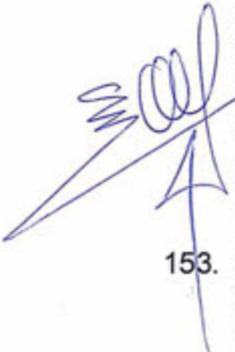
148. En consecuencia, el recojo de muestras, así como de los resultados de las mismas se realizaron durante la vigencia del contrato de operación suscrito por Consorcio Terminales, quedando demostrado que dicho titular estaba a cargo de las operaciones en la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos a la fecha en la que se recogieron las muestras y se obtuvieron los resultados de suelo.

149. Por lo expuesto, esta Sala concluye que ha quedado acreditado que el administrado incumplió lo dispuesto en los artículos 3° del Reglamento Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, correspondiendo por tanto confirmar la resolución apelada en el presente extremo.

**VI.8 Si en el marco de lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y la Ley N° 30230, correspondía que la DFSAI declare la responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Terminales y que inscriba su pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos correspondiente**

*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*  
150. En su recurso de apelación, Consorcio Terminales manifestó que a pesar de que la DFSAI –a través de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI– le ordenó el cumplimiento de una medida correctiva, lo declaró responsable administrativo y dispuso que su pronunciamiento sea inscrito en el Registro de Actos Administrativos correspondiente. Ello –según advirtió– afectaba sus intereses, toda vez que conllevaría a que “... *determinase la reincidencia en caso se vuelva a cometer la misma infracción (...)*”.

151. A efectos de sustentar tal afirmación, Consorcio Terminales alegó que las medidas correctivas tienen un rol preventivo en la fiscalización ambiental, por lo que no resultaba congruente que, por un lado, se busque que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares ambientales y, por otro, "...se le sancione disponiendo la inscripción en un registro con lo cual para una futura infracción en cualquiera de los 9 terminales que tiene y tuvo a su cargo, tendría la condición de reincidente, toda vez que el beneficio de la aplicación de medida correctiva establecido en la Ley N° 30230 no podría aplicarse en caso se la reincidencia (...)"<sup>139</sup>.



152. Finalmente, refirió que lo correcto hubiera sido que todos los efectos del procedimiento administrativo sancionador, así como lo dispuesto en la resolución apelada, quedasen suspendidos hasta el cumplimiento de la medida correctiva, incluyendo la declaración de responsabilidad administrativa y la inscripción en el Registro de Actos Administrativos correspondiente y, solo en caso del incumplimiento de dicha medida administrativa, correspondía declarar la referida responsabilidad, la eventual sanción y la inscripción de la resolución en el registro antes aludido.

153. Sobre este último argumento del administrado, esta Sala considera necesario hacer mención al alcance de la potestad sancionadora del OEFA ejercida en el marco de un procedimiento administrativo sancionador y, luego de ello, hacer referencia al marco normativo aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores bajo la vigencia 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 (en adelante, **Ley N° 30230**) a efectos de determinar si lo que señala Consorcio Terminales como aquello que debía hacerse resulta ser cierto.

Respecto del ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA

154. En primer lugar debe mencionarse que, de acuerdo con lo recogido en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325<sup>140</sup>, la función de

<sup>139</sup> Foja 688

<sup>140</sup> LEY N° 29325.

**Artículo 11.- Funciones generales**

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

(...)

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.

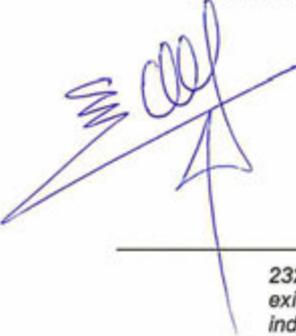


Debe mencionarse que ello guarda relación con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 232° de la Ley N° 27444, el cual prevé el establecimiento de este tipo de medida a efectos de reponer la situación alterada al estado anterior de ocurrida la infracción:

*\*Artículo 232°.- Determinación de la responsabilidad*

fiscalización y sanción del OEFA en sentido estricto, comprende la facultad de investigar, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la comisión de posibles infracciones administrativas por el incumplimiento de obligaciones derivadas de la normativa ambiental, instrumentos de gestión ambiental o disposiciones emitidas por dicha institución.

155. Sobre el particular, la DFSAI es el órgano del OEFA, encargado de emitir un pronunciamiento (resolución final) determinando o no la existencia de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados<sup>141</sup> y, de corresponder, imponer la sanción correspondiente<sup>142</sup>, así como una eventual medida correctiva, de ser el caso.
156. Con relación a la declaración de responsabilidad administrativa, esta recae en toda persona natural o jurídica que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de fiscalización de competencia del OEFA, la cual comprende –para el caso del sector hidrocarburos– a los titulares que realizan actividades de almacenamiento de hidrocarburos y que hayan cometido algún tipo de infracción administrativa.
157. Por otro lado, la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD ha previsto, como consecuencia jurídica a la existencia de infracción administrativa y su consecuente declaración de responsabilidad, la sanción administrativa consistente en la multa o la amonestación:



**Artículo 32°.- Tipos de sanciones**

32.1 De conformidad con lo dispuesto en el Literal b) del Numeral 1 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 – Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Ambiente y el Artículo 136° de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, las sanciones aplicables son:

---

232.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con la exigencia de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado anterior, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, los que serán determinados en el proceso judicial correspondiente (...)."

<sup>141</sup> **RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD.**

**Artículo 19°.- De la resolución final**

19.1 La Autoridad Decisora emitirá pronunciamiento final determinando la existencia de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados.

19.2 La resolución final deberá contener, según corresponda, lo siguiente:

i) Fundamentos de hecho y de derecho sobre la existencia o inexistencia de infracción administrativa, respecto de cada hecho imputado.

ii) Graduación de la sanción respecto de cada hecho constitutivo de infracción administrativa; y,

iii) La determinación de medidas correctivas que permitan proteger adecuadamente los bienes jurídicos tutelados. Para ello, se tendrá en cuenta la propuesta planteada por el administrado, de ser el caso.



<sup>142</sup> **RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD.**

**Artículo 32°.- Tipos de sanciones**

32.1 De conformidad con lo dispuesto en el Literal b) del Numeral 1 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 – Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Ambiente y el Artículo 136° de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, las sanciones aplicables son:

a) Amonestación.

b) Multa no mayor de treinta mil (30 000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que se cumpla el pago o hasta el tipo legal máximo.



a) Amonestación.

b) Multa no mayor de treinta mil (30 000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que se cumpla el pago o hasta el tipo legal máximo.

158. Finalmente, junto con la declaración de responsabilidad administrativa y en caso el administrado no haya revertido, corregido o disminuido el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, la Autoridad Administrativa se encuentra facultada a dictar una medida correctiva con dicho propósito.
159. Es posible concluir, de manera preliminar del análisis antes expuesto que: i) la existencia de responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las disposiciones de competencia del OEFA (entre ellas, aquellas contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM), genera la existencia de infracción administrativa la misma que recae en los titulares de hidrocarburos que realizan actividades de exploración y explotación de hidrocarburos; y cuya consecuencia jurídica es una sanción administrativa; y ii) la imposición de una medida correctiva nace en virtud de la declaración de responsabilidad por la comisión de conductas infractoras, cuyo efecto nocivo (en el ambiente, recursos naturales y salud de las personas) se busca corregir o disminuir.

Respecto al marco normativo aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores tramitados bajo el ámbito de competencia del OEFA en el marco de la Ley N° 30230

160. El 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, en cuyo artículo 19° se establece lo siguiente:

**"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.*

*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:*

- a) *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.*
- b) *Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.*
- c) *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.*

(Énfasis agregado)

161. En esa línea y con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del citado artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD<sup>143</sup>, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

**"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite**

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante 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 del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

*En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.*

(...)" (Énfasis agregado)

162. De lo expuesto se advierte que, durante la vigencia de la citada norma, el OEFA tramitaría procedimientos excepcionales, en los cuales si se verifica la existencia de infracción administrativa, se declararía la responsabilidad de la empresa, y dictaría las medidas correctivas destinadas a revertir las conductas que

<sup>143</sup> Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido 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, publicada en el diario oficial el Peruano el 24 de julio de 2014



constituyen infracción. Y, en caso se incumpla la medida en cuestión, la entidad se encontrará habilitada a imponer las sanciones correspondientes<sup>144</sup>.

163. En ese sentido, con la dación de la Ley N° 30230 se buscó que la consecuencia jurídica, esto es, la sanción se encuentre suspendida hasta el término de los tres (3) años de vigencia de dicha ley. Con lo cual a partir de la vigencia de la mencionada Ley, la Administración solo se encontraba facultada a declarar la responsabilidad administrativa y, de corresponder, dictar la medida correctiva correspondiente. No obstante ello –y conforme a la lectura de la mencionada disposición– ante un eventual incumplimiento de la medida correctiva, el OEFA se encuentra facultado a reanudar el procedimiento administrativo sancionador y, en este caso, imponer la sanción correspondiente (multa o amonestación).

164. Es por ello que lo expuesto por el administrado en el sentido de que lo correcto hubiera sido –presuntamente bajo lo recogido en la Ley N° 30230– que todos los efectos del procedimiento administrativo sancionador, así como lo dispuesto en la resolución apelada quedasen suspendidos hasta el cumplimiento de la medida correctiva, incluyendo la declaración de responsabilidad administrativa y la inscripción en el Registro de Actos Administrativos correspondiente y que, más bien, solo en caso del incumplimiento de la medida correctiva, correspondía declarar la referida responsabilidad administrativa, la eventual sanción administrativa, así como la inscripción de la resolución en el registro de actos, resulta incorrecto y fuera del marco legal antes descrito. Por tal razón, debe desestimarse su argumento.

165. Ahora bien, considerando que a la fecha de la emisión de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI (26 de mayo de 2016) ya se encontraba vigente la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, la DFSAI –de comprobar la comisión de infracción administrativa por parte de Consorcio Terminales– solo debía determinar su responsabilidad administrativa<sup>145</sup>, en este caso, por incumplir lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, y no imponer sanción alguna sobre dicho extremo (multa o amonestación).

166. Tomando en consideración lo antes expuesto, de la revisión de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI se observa que la DFSAI, luego de verificar que Consorcio Terminales incurrió en las infracciones detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, determinó su responsabilidad, e impuso la medida correctiva correspondiente conforme se aprecia del artículo 2° de su pronunciamiento.

167. En consecuencia, esta Sala concluye que la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI ha sido dictada en virtud de las disposiciones contenidas en la Ley

<sup>144</sup> Sin embargo, conforme se desprende de la lectura del referido artículo 19° de la Ley N° 30230, en caso las conductas infractoras se encontrasen en los supuestos establecidos en los literales a), b) o c) de dicho artículo, la entidad podrá imponer el 100% de las multas aplicables (procedimientos ordinarios).

<sup>145</sup> Sin perjuicio, también, de verificar que el administrado no se encuentra dentro de los literales a), b) o c) del artículo 19° de la Ley N° 30230.

N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, motivo por el cual debe desestimarse lo alegado por Consorcio Terminales en este extremo de su apelación y confirmar la referida Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI.

Respecto de la inscripción del registro de actos administrativos

168. Por otro lado, Consorcio Terminales señaló que a pesar que la DFSAI –a través de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI– le ordenó el cumplimiento de una medida correctiva, dispuso que su pronunciamiento sea inscrito en el Registro de Actos Administrativos correspondiente.
169. Al respecto, conviene indicar que la segunda disposición complementaria final de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 017-2015-OEFA/CD<sup>146</sup>, señala que la Autoridad Decisora y el Tribunal de Fiscalización Ambiental deben mantener un registro permanente de los actos administrativos que declaren la existencia de infracción administrativa, dispongan sanciones, medidas cautelares y correctivas impuestas, así como los actos que resuelven los recursos administrativos.
170. De la lectura de la norma antes citada, se aprecia que la finalidad del referido registro es mantener un inventario de los actos administrativos que emiten las autoridades en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, siendo que dicha inscripción constituye una obligación legal a cargo de las referidas autoridades.
171. En consecuencia, disponer la inscripción de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI en el Registro de Actos Administrativos del OEFA es una obligación que debe ser cumplida por la primera instancia administrativa o el Tribunal de Fiscalización Ambiental, de ser el caso.
172. En ese sentido, teniendo en cuenta que mediante la mencionada resolución la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales por incurrir en las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente

<sup>146</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 017-2015-OEFA/CD, que modifica el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo de 2015.

**Artículo 1°.-** Modificar los Artículos 6°, 8°, 10°, 12°, 13°, 17°, 19°, 20°, 21°, 22°, 23°, 24°, 27°, 30°, 32°, 37° y 39°, así como la Segunda Disposición Complementaria Final, del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:  
(...).

**"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

Segunda.- Registro de Actos Administrativos

2.1 La Autoridad Decisora y el Tribunal de Fiscalización Ambiental mantendrán un registro permanente en el cual se incluyan los actos administrativos que dispongan las sanciones, medidas cautelares y correctivas impuestas, así como los que resuelven los recursos administrativos interpuestos.  
(...)"

Cabe destacar que la Segunda Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 017-2015-OEFA/CD, se encuentra recogida, bajo los mismos términos, en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

resolución, correspondía que la primera instancia disponga la inscripción del referido acto en el Registro de Actos Administrativos correspondiente, tal como finalmente lo hizo en el artículo 5° de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAL.

173. Finalmente, Consorcio Terminales manifestó que partiendo del rol preventivo que tienen las medidas correctivas no resultaba congruente que, por un lado, se busque que adapte sus actividades a determinados estándares ambientales con la finalidad de asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente y, por otro, "...se le sancione disponiendo la inscripción en un registro con lo cual para una futura infracción en cualquiera de los 9 terminales que tiene y tuvo a su cargo, tendría la condición de reincidente..."<sup>147</sup>.
174. Sobre el particular debe mencionarse que la inscripción en el Registro de Actos Administrativos no constituye una sanción administrativa, sino más bien un registro de los actos emitidos por la DFSAL o, en su caso, por el TFA, tal como fue advertido anteriormente.

## VI. SOBRE LA CONDICIÓN DE REINCIDENTE DE CONSORCIO TERMINALES

175. Mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD fueron aprobados los Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del OEFA (en adelante, **Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD**) cuyo objeto es establecer los criterios que permitan a la DFSAL y a esta Sala Tribunal –en este último caso cuando corresponda– calificar como reincidentes a los infractores ambientales en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, a efectos de determinar la graduación de las sanciones<sup>148</sup>.

176. Así, la referida resolución establece que *"la reincidencia se configura cuando se comete una nueva infracción cuyo supuesto de hecho del tipo infractor es el mismo que el de la infracción anterior"*.
177. Cabe precisar que la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, que aprueba las Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA, establece que son supuestos de hecho del tipo infractor

<sup>147</sup> Foja 166.

<sup>148</sup> RESOLUCIÓN N° 020-2013-OEFA/PCD, que aprobó los Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de febrero de 2013.  
II.OBJETO

5. El objeto del presente documento es establecer los criterios que permitan a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y al Tribunal de Fiscalización Ambiental calificar como reincidentes a los infractores ambientales en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados por el OEFA, para la graduación de la sanción ambiental correspondiente, así como para la incorporación del respectivo infractor reincidente en el Registro de Infractores Ambientales - RINA.

aquellas conductas de acción u omisión que signifiquen o expresen el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables<sup>149</sup>.

178. Asimismo, en el numeral V de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD, se estableció que la reincidencia está conformada por los siguientes elementos: i) la existencia de una resolución consentida o que agote la vía administrativa; y, ii) que las infracciones hayan sido cometidas en el plazo de los cuatro años anteriores.
179. De acuerdo con numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD *"El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública"*.
180. En virtud de ello, esta Sala considera verificar si concurren los elementos que configuran la reincidencia a fin de declarar tal condición a Consorcio Terminales, toda vez que el Tribunal de Fiscalización Ambiental, en su condición de órgano revisor, emitió pronunciamiento en el recurso de apelación formulado por la administrada en el Expediente N° 329-2013/DFSAI/PAS.
181. En efecto, mediante Resolución Directoral N° 358-2013-OEFA-DFSAI del 9 de agosto de 2013 la DFSAI sancionó a Consorcio Terminales, entre otros, por incumplir con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que dicha empresa no cumplió con impermeabilizar de manera completa el área estanca total del área de los tanques, contraviniendo los requisitos establecidos para el manejo y almacenamiento de hidrocarburos en la Planta de Abastecimiento Terminal de Salaverry.
182. Ahora bien, mediante Resolución N° 009-2014-OEFS/TFA<sup>150</sup> del 31 de enero de 2014, el Tribunal de Fiscalización Ambiental confirmó la resolución referida en el considerando precedente, entre otros, en el extremo concerniente al referido incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, con lo cual respecto de esta infracción se agotó la vía administrativa; razón por la cual el primer elemento que configura la reincidencia se ha cumplido.
183. De otro lado, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI del 26 de mayo de 2016, materia de la presente apelación, a través de la cual

<sup>149</sup> RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 038-2013-OEFA/CD, que aprueba las Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano 18 de setiembre de 2013.

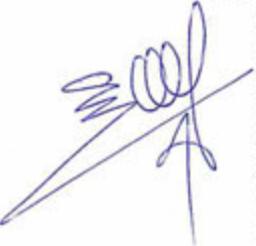
CUARTA.- Sobre el contenido del supuesto de hecho del tipo infractor

4.1 Se tipifican como supuestos de hecho de infracciones administrativas aquellas conductas de acción u omisión que signifiquen o expresen el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, incluyendo las vinculadas a la fiscalización ambiental.

Cabe precisar que en dicha resolución también se declaró la nulidad de oficio de la resolución en el extremo referido al incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 62° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM (otras de las infracciones imputadas al administrado), que no es materia del presente procedimiento administrativo sancionador.

declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa por la falta de impermeabilización del área estanca N° 1 y 3, así como sus diques de contención en la Planta de Abastecimiento del Terminal Salaverry, lo que representa el incumplimiento a lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

184. En cuanto al segundo elemento que configura la reincidencia se puede apreciar que ambos casos corresponde a una infracciones cometidas dentro de los cuatro años anteriores, conforme lo dispone la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD, cumpliéndose la segunda condición para que se configure la reincidencia.



185. Respecto de lo expuesto, cabe indicar que el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en concordancia con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del mismo cuerpo normativo, establece que los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, lo cual implica la obligación de la autoridad de no desconocer o contradecir dicha regulación legislativa y, por ende, garantizar a los administrados la obtención de una decisión motivada y fundada en derecho<sup>151</sup>.

186. En virtud de lo expuesto, es opinión de esta Sala que, en la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI debió pronunciarse respecto de calificación de Consorcio Terminales como reincidente por el incumplimiento del literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2016-EM.

187. Siendo ello así, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respetan los principios y disposiciones contenidos en la Ley N° 27444.

188. Por tanto, habiéndose constatado que en la Resolución Directoral N° 733-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI no se pronunció sobre la condición de reincidente de Consorcio Terminales, pese a que conforme se ha acreditado en el presente ítem, han concurrido los elementos que configuran la reincidencia, dicha falta de motivación ha generado la vulneración de los principios de legalidad y del debido procedimiento, previstos en los numerales 1.1 y 1.2 del artículo IV del Título

151

LEY N° 27444.

TÍTULO PRELIMINAR

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:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

Preliminar de la Ley N° 27444, habiéndose configurado la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444<sup>152</sup>.

189. Por lo tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI del 26 de mayo de 2016, en el extremo que omitió declarar reincidente a Consorcio Terminales por el incumplimiento del literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2016-EM, así como la publicación de la calificación de reincidente en el Registro de Infractores Ambientales del OEFA, evaluándose además si corresponde declarar la responsabilidad del emisor del acto inválido<sup>153</sup>.

190. En virtud de lo expuesto, esta Sala considera que cuenta con los elementos suficientes para emitir pronunciamiento sobre la condición de reincidente de Consorcio Terminales, tal como se ha acreditado en los considerandos precedentes de la presente resolución; por lo que, en aplicación de la facultad atribuida en el numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444<sup>154</sup>, corresponde declarar reincidente a Consorcio Terminales por la infracción al literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2016-EM, así como la publicación de la calificación de reincidente en el Registro de Infractores Ambientales del OEFA.

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del Consejo Directivo 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° 733-2016-OEFA/DFSAI del 26 de mayo de 2016 en todos sus extremos, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

<sup>152</sup> **LEY N° 27444.**  
**Artículo 10°.- Causales de nulidad**  
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:  
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

<sup>153</sup> **LEY N° 27444.**  
**Artículo 11°.- Instancia competente para declarar la nulidad**  
(...)  
11.3 La resolución que declara la nulidad, además dispondrá lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto viciado.

<sup>154</sup> **LEY N° 27444.**  
**Artículo 217°.- Resolución**  
(...)  
217.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.



**SEGUNDO.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI del 26 de mayo de 2016, en el extremo que omitió declarar reincidente a Consorcio Terminales por el incumplimiento del literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, así como la publicación de la calificación de reincidente en el Registro de Infractores Ambientales del OEFA.

**TERCERO.-** Declarar reincidente a Consorcio Terminales por el incumplimiento del literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, así como disponer la publicación de la calificación de reincidente en el Registro de Infractores Ambientales del OEFA.

**CUARTO.- DISPONER** que, en aplicación del numeral 11.3 del artículo 11° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad a que se refiere el artículo segundo de la presente resolución.

**QUINTO.-** Notificar la presente resolución a Consorcio Terminales 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