



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° 033-2016-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE : 315-2013-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ - PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 950-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petróleos del Perú - Petroperú S.A., por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) No realizó la impermeabilización del área estanca de los tanques de almacenamiento de petróleo crudo 332-T-6, 332-T-7, 332-T-8, y de residual 332-T-118, 332-T-101, 332-T-119.
- (ii) Excedió los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en los parámetros DBO y DQO durante el mes de marzo del año 2012.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, en el extremo que dispuso la imposición de las medidas correctivas".

Lima, 14 de noviembre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú - Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) es operador de la Refinería Iquitos, ubicada en el distrito de Punchana, provincia de Maynas, departamento de Loreto.
2. El 18 de mayo de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a las instalaciones de la Refinería Iquitos (en adelante, **Supervisión Regular 2012**), a fin de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Petroperú.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

3. Como resultado de dichas diligencias, la DS detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende de las Actas de Supervisión N°s 003672² y 003673³, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe de Supervisión N° 1119-2012-OEFA/DS⁴; y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 157-2013-OEFA/DS⁵ (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base de los informes de supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1094-2013-OEFA/DFSAI/SDI del 21 de noviembre de 2013⁶, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú.
5. Luego de evaluar los descargos presentados por Petroperú⁷, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016⁸, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁹, por la comisión de las siguientes conductas infractoras detalladas a continuación en el Cuadro N° 1:

² Foja 2.

³ Foja 1.

⁴ Fojas 1 a 22.

⁵ Fojas 1 a 26.

⁶ Fojas 27 a 35. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 4 de diciembre de 2013 (foja 36).

⁷ Fojas 37 a 83.

⁸ Fojas 325 a 349. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 13 de julio de 2016 (foja 350).

⁹ 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 las conductas infractoras por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú en la Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Petroperú no realizó la impermeabilización del área estanca de los tanques de almacenamiento de petróleo crudo 332-T-6, 332-T-7, 332-T-8, y de residual 332-T-118, 332-T-101, 332-T-119.	Literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁰ .	Numeral 3.12.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹¹ .
2	Petroperú excedió los LMP de efluentes líquidos en los parámetros DBO y DQO durante el mes de marzo del año 2012.	Artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹² , en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM ¹³ .	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹⁴ .

Fuente: Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

¹⁰ **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.

¹¹ **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.

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.12.1. Incumplimiento de las normas sobre área estanca y sistemas de drenajes.	Art. 37° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Art. 39° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Arts. 72°, 111° literal b) y 233° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 43° inciso c), 46° y 82° literal a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Arts. 155°, 156° inciso b, 205° y 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM.	Hasta 3,500 UIT.	CI, STA,

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

DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

6. Asimismo, la primera instancia administrativa mediante el artículo 3° de la resolución apelada ordenó a Petroperú que cumpla con las siguientes medidas correctivas:

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.

13. **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
Ácidos y grasas	20
Plomo	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.

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

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 Directoral 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.

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas impuestas a Petroperú en la Resolución
Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conductas infractoras	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y Plazo para acreditar el cumplimiento
1	Petroperú no realizó la impermeabilización del área estanca de los tanques de almacenamiento de petróleo crudo 332-T-6, 332-T-7, 332-T-8, y de residual 332-T-118, 332-T-101, 332-T-119.	Realizar la impermeabilización del área estanca de los tanques de almacenamiento de petróleo crudo 332-T-6, 332-T-7, 332-T-8, y de residual 332-T-118, 332-T-101, 332-T-119 de la Refinería Iquitos.	Ciento treinta (130) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.	Remitir a la DFSAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico de la impermeabilización del área estanca de los tanques de almacenamiento (coordenadas UTM en WGS 84:9598473N) de petróleo crudo 332-T-6, 332-T-7 y 332-T-8, y residual 332-T-118, 332-T-101 y 332-T-119 de la Refinería Iquitos que incluya el material usado para la impermeabilización y el registro fotográfico de dichas áreas con coordenadas UTM WGS-84.
2	Petroperú excedió los LMP de efluentes líquidos en los parámetros DBO y DQO durante el mes de marzo del año 2012.	Implementar medidas temporales en el Sistema de tratamiento de efluentes industriales que permitan controlar el exceso de LMP respecto de los parámetros DBO y DQO.	Cien (100) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.	Remitir a la DFSAI, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que sustente las medidas temporales implementadas en el Sistema de Tratamiento de efluentes industriales, el cual debe contener: (i) Descripción de las medidas temporales implementadas. (ii) Diagrama de flujo de todo el sistema de tratamiento de efluentes industriales, que incluya las medidas temporales implementadas. (iii) Registro fotográfico con fecha cierta. (iv) Informe de análisis de los parámetros DBO y DQO realizado por un laboratorio acreditado por la autoridad competente.

Fuente: Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

7. La Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:



Conducta infractora N° 1: Petroperú no realizó la impermeabilización del área estanca de los tanques de almacenamiento de petróleo crudo 332-T-6, 332-T-7, 332-T-8, y de residual 332-T-118, 332-T-101, 332-T-119

- (i) La DFSAI señaló que Petroperú, en cumplimiento de lo establecido en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, tiene la obligación de impermeabilizar los muros de los diques de contención alrededor de cada tanque o grupo de tanques y el de las áreas estancas con un material de una permeabilidad igual o menor que un diez millonésimo (0,000 0001) metros por segundo.

- (ii) Asimismo, refirió que durante la supervisión del 18 de mayo de 2012, la DS detectó que las áreas estancas correspondientes a los tanques de almacenamiento de petróleo crudo 332-T-6, 332-T-7 y 332-T-8, y los tanques de almacenamiento de residual 332-T-118, 332-T-101 y 332-T-119, no contaban con pisos impermeabilizados.
- (iii) Respecto de lo argumentado por el administrado, en el sentido de que el área estanca de los tanques de la Refinería Iquitos tiene una permeabilidad de 2.1×10^{-8} metros por segundo a 6.9×10^{-8} metros por segundo, valores que están dentro del límite de permeabilidad establecido por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM conforme al Estudio de Impermeabilización de Suelos de las Áreas Estancas, realizado por la empresa Geoconsult, la DFSAI señaló que en dicho estudio se omitió incluir la capa superficial de dicho suelo por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado.
- (iv) Sobre lo argumentado por el administrado —esto es, que en virtud del artículo 6° de la Ley N° 30130¹⁵ solamente puede realizar actividades y proyectos de inversión que no generen pasivos firmes o contingentes, presentes o futuros para la empresa, y que debido a esas restricciones presupuestarias, quedó impedido de ejecutar las labores de impermeabilización de área estanca de los tanques de crudo y residual—, la primera instancia administrativa sostuvo que la obligación ambiental de cumplimiento de las labores de impermeabilización está vigente desde el día siguiente a la publicación de dicho cuerpo normativo, es decir, desde el 17 de marzo de 2006. En ese sentido, la DFSAI argumentó que una eventual ley que establezca restricciones presupuestarias no exime al administrado del cumplimiento de sus obligaciones ambientales.
- (v) Por lo tanto, la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú por el incumplimiento de lo establecido en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en tanto que no contaba con pisos impermeabilizados en el área estanca de los tanques de almacenamiento (coordenadas UTM en WGS 84:9598473N) de petróleo crudo 332-T-6, 332-T-7 y 332-T-8, y residual 332-T-118, 332-T-101 y 332-T-119 de la Refinería Iquitos.

Conducta infractora N° 2: Petroperú excedió los LMP de efluentes líquidos en los parámetros DBO y DQO durante el mes de marzo de 2012

- (vi) La primera instancia administrativa 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.


¹⁵ Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la prioritaria ejecución de la modernización de la Refinería de Talara para asegurar la preservación de la calidad del aire y salud pública y adopta medidas para fortalecer el gobierno corporativo de Petróleos del Perú - Petroperú S.A. Dicha ley entró en vigencia el 18 de diciembre de 2013.

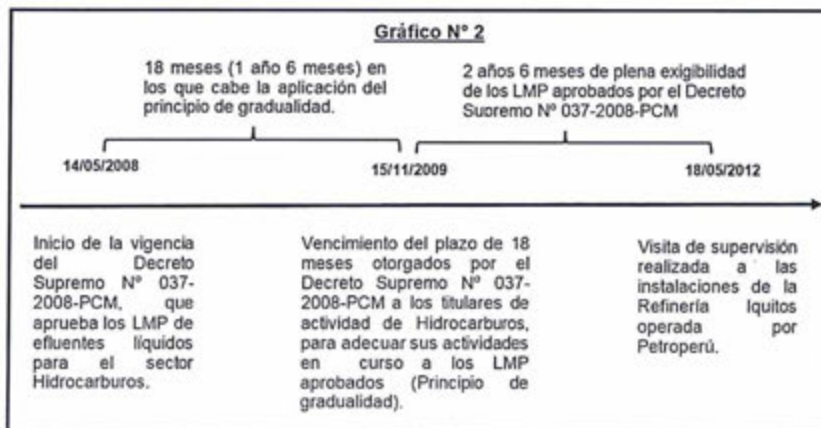


- (vii) No obstante, como resultado de la supervisión del 18 de mayo de 2012, la DS señaló que Petroperú habría excedido los LMP de los parámetros Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) y Demanda Química de Oxígeno (DQO) establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, en el monitoreo ambiental correspondiente al primer trimestre del 2012.
- (viii) Respecto de lo argumentado por el administrado, en el sentido de que corresponde que se aplique el principio de gradualidad establecido en el segundo párrafo del artículo 2° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, el cual establece la exigibilidad de los LMP para las actividades en curso luego de finalizados los dieciocho (18) meses posteriores a su publicación, la DFSAI señaló que el exceso de LMP cometido en los presentes parámetros ocurrió en el año 2012, es decir, fuera del mencionado plazo de adecuación. Por ello, Petroperú debió controlar los excesos de LMP de acuerdo a la normatividad ambiental que ya se encontraba vigente¹⁶.
- (ix) Por otro lado, respecto de lo argumentado por Petroperú referido a que la calidad del petróleo crudo de la selva ha disminuido en los últimos treinta (30) años (de 35,0° API a 24.5° API), lo cual ha ocasionado una variación de calidad en algunos parámetros de los efluentes líquidos generados en el proceso de refinación, la primera instancia señaló que el administrado no presentó medio probatorio alguno sobre los parámetros específicos de efluentes líquidos que habrían sido modificados por la menor calidad del petróleo crudo a través de los años, ni la manera en que dichos parámetros habrían sido modificados.
- (x) Finalmente, sobre lo referido por Petroperú respecto a la realización de las gestiones necesarias para instalar un nuevo Sistema de Tratamiento de Efluentes, la DFSAI sostuvo que las acciones emprendidas por Petroperú con posterioridad a la supervisión a fin de remediar o revertir el efecto causado por la conducta infractora no cesa el carácter sancionable ni lo exime de responsabilidad.

EMP

*Ofi*¹⁶

Lo señalado por la DFSAI, se detalla en el siguiente gráfico (foja 334):



- (xi) Por lo tanto, según la DFSAI se acreditó que Petroperú incumplió lo establecido en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, toda vez que excedió los LMP de efluentes líquidos en el punto de descarga del separador CPI/API respecto de los parámetros DBO y DQO durante el mes de marzo del año 2012.

Respecto de las medidas correctivas impuestas a Petroperú

- (xii) Finalmente, la primera instancia administrativa señaló que dado que quedó acreditada la responsabilidad administrativa de Petroperú por la comisión de las infracciones detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, correspondía el dictado de las medidas correctivas de adecuación ambiental descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
8. El 2 de agosto de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación¹⁷ contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI¹⁸. Sobre el particular, argumentó lo siguiente:

Conducta infractora N° 1:

- a) Petroperú indicó que el OEFA solo ha considerado el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y no el Decreto Supremo N° 052-93-EM (Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos) ni su modificatoria prevista en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM.
- b) Al respecto, el administrado indicó que el Decreto Supremo N° 052-93-EM le otorgó un plazo adicional para que las empresas (que se encontraban operando antes de su vigencia) se adecuen al cumplimiento de sus disposiciones previa auditoría técnica en la que se establezca un plazo de adecuación. Asimismo, señaló que informó al Ministerio de Energía y Minas que las auditorías no habían sido efectuadas, siendo que, mediante Decreto Supremo N° 017-2013-EM se dispuso que las instalaciones para almacenamiento de Hidrocarburos de Refinerías y Plantas de Abastecimiento preexistentes a la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 052-93-EM serían objeto de una revisión técnica a cargo del Osinergmin.
- c) En ese sentido, el administrado sostuvo que si bien se le ha declarado responsable administrativamente por incumplir con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, dicha norma regula lo mismo que el Decreto Supremo N° 052-93-EM y su modificatoria, precisando que el literal b) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM¹⁹, explícitamente deriva al Decreto Supremo N° 052-93-EM para todo lo concerniente al almacenamiento de hidrocarburos.


¹⁷ Fojas 351 a 387.


¹⁸ Fojas 325 a 349.

¹⁹ DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM

**Conducta infractora N° 2:**

- a) Con relación a la presente conducta infractora, Petroperú indicó que el OEFA se ha limitado a una interpretación literal del artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, sin analizarlo conjuntamente con el artículo 6° de la Ley N° 30130²⁰, el cual establece que solamente puede realizar actividades y proyectos de inversión siempre y cuando no genere a la empresa pasivos firmes o contingentes, presentes o futuros, no afecten las garantías del proyecto de modernización de la Refinería Talara ni demanden recursos al tesoro público.
- b) En esa línea, el administrado argumentó que respecto del exceso de los LMP en los parámetros DQO y DBO en los efluentes industriales, ha presentado al OEFA²¹ el cronograma para la implementación de un nuevo Sistema de Tratamiento de Efluentes Líquidos Industriales (PTAI), el cual estaría culminado en diciembre del 2018.

Respecto de las medidas correctivas impuestas a Petroperú

- c) Sobre este punto, Petroperú alegó que la autoridad administrativa no ha tomado en cuenta la Ley N° 30130, ley por la cual el administrado limitó la ejecución de nuevos proyectos de inversión en sus operaciones; y que, en atención a ello, evaluó y definió que la impermeabilización de las zonas estancas sería ejecutada por etapas, al igual que el Sistema de Tratamiento de Efluentes. Por lo que, en ese contexto, las medidas correctivas ordenadas por el OEFA vulneraron el principio de razonabilidad recogido en la Ley N° 27444.

Sobre el exceso de la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador

- d) En su recurso de apelación, Petroperú indicó que se han superado los ciento ochenta (180) días hábiles que establece el literal 11.2 del artículo 11° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA-PCD, toda vez que mediante Resolución Subdirectoral N° 1094-2013-OEFA/DFSAI/SDI del 21 de noviembre de 2013, notificada el 4 de diciembre de 2013, la SDI inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú, y que mediante Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio

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

(...)

b. El almacenamiento de Hidrocarburos deberá realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos que se encuentre vigente. Los tanques de almacenamiento o de transferencia verticales deberán estar provistos de sistemas de doble contención en el fondo que permitan detectar fallas de hermeticidad del fondo interior, de acuerdo con la norma API 650. En el caso de Hidrocarburos con punto de inflamación igual o mayor a sesenta grados Celsius (60°C), OSINERG definirá la aplicabilidad de la norma API 650.

²⁰ Citado en pie de página N° 15.

²¹ Mediante Carta N° RSEL-1070-2015/ADM3-668-2015 del 30 de diciembre de 2015.

de 2016, notificada el 13 de julio de 2016, la autoridad decisoria determinó la existencia de responsabilidad administrativa de la administrada, superándose los ciento ochenta (180) días hábiles previstos en la norma.

9. El 26 de octubre de 2016, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el Acta correspondiente.

II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²², se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²³ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁴.

²² **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.

²³ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

²⁴ **LEY N° 29325**



13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁶ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁷ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 9325²⁸, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

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.

²⁵ **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.

²⁶ **LEY N° 28964. Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

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.

²⁷ **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.

²⁸ **LEY N° 29325.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²⁹ **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.

encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. 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)³⁰.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)³¹, 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.
17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³².
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³³, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³¹ **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.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³³ **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.



de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁴; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁵.

20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁶.
22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

23. Las cuestiones controvertidas en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Si corresponde concluir el presente procedimiento administrativo sancionador por el exceso del plazo de ciento ochenta (180) días para su tramitación.
 - (ii) Si Petroperú no realizó la impermeabilización del área estanca de los tanques de almacenamiento de petróleo crudo 332-T-6, 332-T-7, 332-T-8, y de residual 332-T-118, 332-T-101, 332-T-119.



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".

³⁵ 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.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

- (iii) Si Petroperú excedió los LMP de efluentes líquidos en los parámetros DBO y DQO durante el mes de marzo del año 2012.
- (iv) Si correspondió ordenar al administrado las medidas correctivas dictadas por la DFSAI.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si corresponde concluir el presente procedimiento administrativo sancionador por el exceso del plazo de ciento ochenta (180) días para su tramitación

- 24. En su recurso de apelación, Petroperú señaló que se habría superado los ciento ochenta (180) días hábiles que establece el literal 11.2 del artículo 11° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA-PCD. Para determinar ello, el administrado hizo referencia al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador mediante Resolución Subdirectorial N° 1094-2013-OEFA/DFSAI/SDI, notificada el 4 de diciembre de 2013, hasta la determinación de existencia de responsabilidad mediante Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI, notificada el 13 de julio de 2016; por lo que el mismo debió concluir.
- 25. Sobre el particular, debe precisarse que, de acuerdo con el principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, concordado con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del mismo cuerpo normativo³⁷, los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³⁸, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

³⁷ LEY N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

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.
(...).

³⁸ 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:

(...)

2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.



26. Por otro lado, según el principio de celeridad previsto en el numeral 1.9 del artículo IV de la Ley N° 27444, deberán evitarse actuaciones procesales que dificulten el trámite del procedimiento administrativo, o que constituyan meros formalismos, ello a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que tal situación releve a las autoridades al respeto al debido procedimiento, o vulnere el ordenamiento jurídico.
27. En este punto debe indicarse que, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional, el derecho a ser juzgado "sin dilaciones indebidas" constituye, propiamente, una manifestación implícita del derecho al debido proceso,³⁹ siendo que el mismo conlleva (tal como lo señalara Petroperú) a que el administrado sea juzgado dentro de un plazo razonable⁴⁰.
28. De manera adicional, debe señalarse que el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD⁴¹ establece que el procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado, y que dicho procedimiento debe desarrollarse en un plazo máximo de ciento (180) días hábiles⁴².

³⁹ Para los presentes efectos, las referencias al "debido proceso" efectuadas por el Tribunal deben ser entendidas como aplicables al ámbito del "debido procedimiento" administrativo.

⁴⁰ Respecto a este punto, debe señalarse que el Tribunal Constitucional ha indicado en la sentencia recaída en el expediente N° 549-2004-HC/TC (fundamentos jurídicos 3 y 6), lo siguiente:

"3. En relación al derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, este Tribunal considera pertinente recordar que el derecho a que una persona sea juzgada dentro de un plazo razonable no se encuentra expresamente contemplado en la Constitución. Sin embargo, se trata de un derecho que coadyuva el pleno respeto de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, subsidiariedad, necesidad, provisionalidad y excepcionalidad, que debe guardar la duración de un proceso para ser reconocido como constitucional. Se trata, propiamente, de una manifestación implícita del derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva reconocidos en la Carta Fundamental (artículo 139°3 de la Constitución) y, en tal medida, se funda en el respeto a la dignidad de la persona humana.

(...)

Es necesario precisar que el derecho a la razonabilidad del plazo de la prisión preventiva es distinto –tanto en su contenido como en sus presupuestos– del derecho a la razonabilidad del plazo del proceso en su totalidad, al que hace alusión el artículo 8°1 de la Convención Americana.

*6. En consecuencia, el derecho a que el proceso tenga un **límite temporal** entre su inicio y fin, forma parte del núcleo mínimo de derechos reconocido por el sistema internacional de protección de los derechos humanos, y, por tanto, no puede ser desconocido.*

Esta sentencia se ocupa sólo del segundo de los referidos derechos, es decir, del derecho de toda persona a ser juzgada dentro [de] un plazo razonable, esto es, el derecho de todo justiciable de no padecer dilaciones indebidas, o, dicho de otro modo, la obligación del Estado de proveer recursos judiciales efectivos".

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/CD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 11°.- Inicio y plazo del procedimiento administrativo sancionador

11.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado.

11.2 El procedimiento administrativo sancionador deberá desarrollarse en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles.

⁴² Ello se encuentra también recogido en el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD (publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012), a través de la cual se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

29. No obstante lo anterior, la norma antes reseñada no establece en disposición alguna que el exceso de dicho plazo tenga como consecuencia, la nulidad o invalidez del pronunciamiento a ser emitido por la autoridad administrativa. Cabe destacar además que la Ley N° 27444 tampoco contiene disposición similar sobre este punto, siendo más bien que esta última norma establece **en su artículo 140.3** que la actuación administrativa fuera de término no queda afecta de nulidad. Adicionalmente a ello, dicha norma prevé las herramientas a disposición del administrado, en caso existiesen defectos en la tramitación de un procedimiento por parte de la autoridad, como lo es la infracción a los plazos establecidos legalmente⁴³. En tal sentido, dicha norma prevé que, ante dicho escenario, el administrado podrá interponer una queja contra la autoridad supuestamente infractora, cosa que no sucedió en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador.⁴⁴
30. Partiendo de lo antes expuesto, lo señalado por el administrado en el presente extremo de su recurso, relacionado a concluir el presente procedimiento administrativo sancionador por excederse el plazo para determinar responsabilidad, no cuenta con asidero legal alguno, debiendo por tanto ser desestimado.

V.2 Si Petroperú no realizó la impermeabilización del área estanca de los tanques de almacenamiento de petróleo crudo 332-T-6, 332-T-7, 332-T-8, y de residual 332-T-118, 332-T-101, 332-T-119

31. 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 conformadas por el área de cada tanque o grupo de tanques y los muros de los diques de contención deben estar debidamente impermeabilizados.
32. Atendiendo a lo dispuesto en la mencionada disposición, durante la supervisión regular del 18 de mayo de 2012, la DS encontró que las áreas estancas correspondientes a los tanques de almacenamiento de petróleo crudo 332-T-6, 332-T-7 y 332-T-8, y los tanques de almacenamiento de residual 332-T-118, 332-T-101 y 332-T-119, no contaban con pisos impermeabilizados.
33. Dicha conducta se sustenta en el registro fotográfico adjunto al Informe de Supervisión N° 1119-2012-OEFA/DS, cuyas fotografías N° 1, 2, 3, 4, 5, y 6 muestran que el área estanca de los tanques de almacenamiento (coordenadas

⁴³ El numeral 158.1 del artículo 158° de la Ley N° 27444, el cual regula la figura de la queja, dispone que esta podrá presentarse contra los defectos de tramitación, esto es, contra aquellos incumplimientos de las reglas que regulan la conducción de los procedimientos y cuya inobservancia supone la paralización o infracción de los plazos establecidos legalmente, infracción de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva que ponga fin a la instancia.

LEY N° 27444

Artículo 140.- Efectos del vencimiento del plazo

(...)

140.3 El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo.

(...)

UTM en WGS 84:9598473N) de petróleo crudo 332-T-6, 332-T-7 y 332-T-8, y residual 332-T-118, 332-T-101 y 332-T-119 carecen de losa de concreto, geomembrana u otro método de impermeabilización, evidenciándose la presencia de vegetación alrededor de las áreas estancas⁴⁵:

- Tanque 332-T-6

Fotografía N° 5 del Informe de Supervisión



Fotografía N° 5: Vista del Tanque 332-T-6, en la cual se visualiza el área estanca con material no impermeabilizado, cubierta con vegetación.

- Tanque 332-T-7

Fotografía N° 6 del Informe de Supervisión



Fotografía N° 6: Vista del Tanque 332-T-7, en la cual se visualiza el área estanca con material no impermeabilizado, cubierta con vegetación.

- Tanque 332-T-8

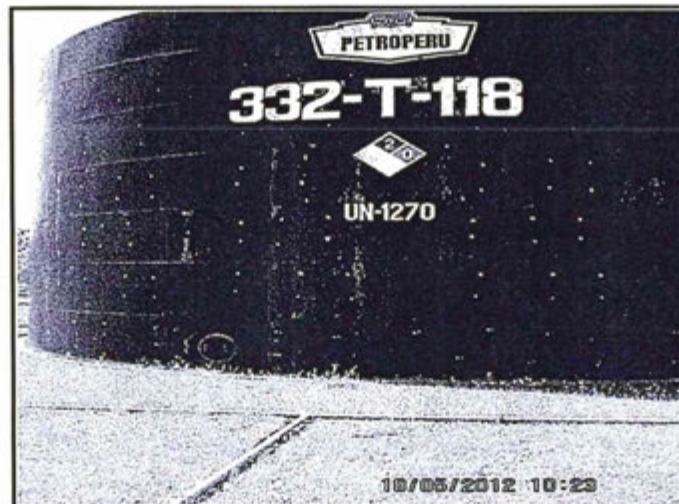
Fotografía N° 4 del Informe de Supervisión



Fotografía N° 4: Vista del Tanque 332-T-7, en la cual se visualiza el área estanca con material no impermeabilizado, cubierta con vegetación.

- Tanque 332-T-118

Fotografía N° 1 del Informe de Supervisión

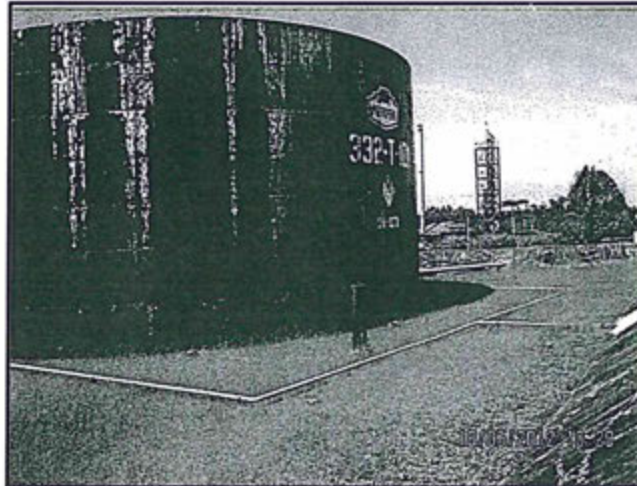


Fotografía N° 1: Vista del Tanque 332-T-118, en la cual se visualiza el área estanca con material no impermeabilizado, cubierta con vegetación.

ens
Ojo

- Tanque 332-T-101

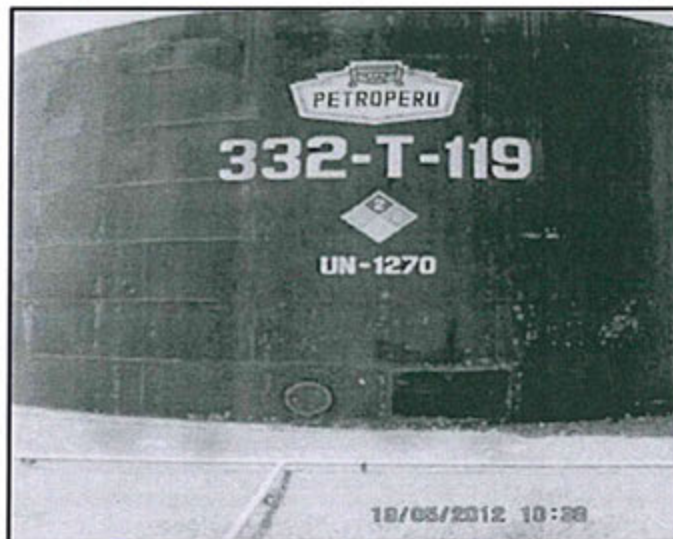
Fotografía N° 2 del Informe de Supervisión



Fotografía N° 2: Vista del Tanque 332-T-101, en la cual se visualiza el área estanca con material no impermeabilizado, cubierta con vegetación.

- Tanque 332-T-119

Fotografía N° 3 del Informe de Supervisión



Fotografía N° 3: Vista del Tanque 332-T-119, se visualiza el área estanca, aparentemente no cuenta con material impermeabilizado.

emp

oto

34. En atención a lo expuesto, la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa por parte de Petroperú 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 de los seis (6) tanques de almacenamiento de petróleo crudo y residual.
35. Al respecto, en su recurso de apelación Petroperú argumentó que el OEFA solo ha considerado el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y no el Decreto Supremo N° 052-93-EM (Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos) ni su modificatoria prevista en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM.
36. Además, indicó que el Decreto Supremo N° 052-93-EM les otorgó un plazo adicional para que las empresas (que se encuentran operando antes de su vigencia) se adecuen al cumplimiento de sus disposiciones, previa auditoría técnica en la que se establezca un plazo de adecuación, según lo establecido en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM.

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

37. Respecto de este punto, en el cuadro a continuación se observa 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° 3: Obligación sobre impermeabilización

Decreto Supremo N° 052-93-EM	Decreto Supremo N° 015-2006-EM
<p>Artículo 39°.- En las instalaciones de almacenamiento de hidrocarburos deberán tomarse especiales precauciones para prever que derrames accidentales de líquidos Clase I, II o IIIA pueden poner en peligro edificaciones, servicios, propiedades vecinas o cursos de agua. Se obedecerá lo indicado en los siguientes incisos: (...) b) Las áreas estancas de seguridad estarán formadas por diques estancos sobre un suelo impermeable a los combustibles que encierra, la capacidad volumétrica no será menor que el 110 por ciento del tanque mayor o el volumen del mayor tanque sin considerar el volumen desplazado por los otros tanques.</p>	<p>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.</p>

Elaboración: TFA

38. 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 (6) meses contados a partir de la publicación de dicho reglamento⁴⁶.

39. 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 reparación⁴⁷.
40. 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 2013⁴⁸.

⁴⁶ **DECRETO SUPREMO N° 052-93-EM.** Decreto que aprueba el Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de noviembre de 1993.

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

⁴⁷ **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.

⁴⁸ **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

41. No obstante ello, debe mencionarse que el Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁴⁹ 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 2006⁵⁰. 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 instrumento⁵¹. 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.
42. 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, contiene disposiciones destinadas a la prevención, control, mitigación, rehabilitación y remediación de los impactos ambientales negativos de un posible daño ambiental⁵² que puedan producirse como consecuencia de las actividades de hidrocarburos, razón por la cual Petroperú se encontraba obligado a cumplir 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. Por lo tanto, corresponde desestimar las alegaciones formuladas por el administrado en este extremo de su recurso.

V.3 Si Petroperú excedió los LMP de efluentes líquidos en los parámetros DBO y DQO durante el mes de marzo del año 2012

43. En el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI determinó que Petroperú incumplió lo establecido en el

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).

⁴⁹ **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, noventicinco (95) artículos, ocho (08) disposiciones complementarias, seis (06) disposiciones transitorias y dos (02) disposiciones finales, que forman parte integrante del presente Decreto Supremo.

⁵⁰ 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.

⁵¹ **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.

⁵² **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.



artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el Artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, debido a que excedió los LMP de efluentes líquidos tomados de los parámetros DBO y DQO en el mes de marzo de del 2012.

44. Al respecto, en su recurso de apelación Petroperú manifestó que el OEFA no habría tomado en cuenta la Ley N° 30130, cuyo artículo 6° establece que Petroperú puede realizar actividades y proyectos de inversión siempre y cuando: (i) no generen a la empresa pasivos firmes o contingentes, presentes o futuros; (ii) no afecten las garantías del proyecto de modernización de Refinería Talara; y, (iii) no demanden recursos al tesoro público. Por lo que, respecto al exceso de LMP en los parámetros DQO y DBO en los efluentes industriales, ha presentado al OEFA⁵³ el cronograma para la implementación de un nuevo Sistema de Tratamiento de Efluentes Líquidos Industriales (PTAI), el cual deberá estar culminado en diciembre 2018.
45. Sobre el particular, es preciso indicar que la obligación ambiental de cumplir con los LMP para efluentes líquidos aprobados por Decreto Supremo N° 037-2008-PCM no se ve afectada por la Ley N° 30130, toda vez que el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM se encuentra vigente desde el 2008 y era exigible al momento de la supervisión, esto es antes de la Ley N° 30130, cuya vigencia comenzó el 18 de diciembre de 2013, por lo que no exime al administrado del cumplimiento de sus obligaciones ambientales. Asimismo, la Ley N° 30130 no establece una excepción o prohibición expresa acerca de que Petroperú a partir de la vigencia de la ley mencionada, suspenda el cumplimiento de sus obligaciones y/o compromisos ambientales legales en todas sus operaciones.
46. Sin perjuicio de ello, es oportuno señalar, con relación a la responsabilidad por el exceso de LMP, que el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁵⁴, y el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, establecen lo siguiente:

⁵³ Mediante Carta N° RSEL-1070-2015/ADM3-668-2015 del 30 de diciembre de 2015.

⁵⁴ 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.

"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).

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).

47. 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° 4: LMP de efluentes líquidos recogidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM

Parámetro Regulado	Límite Máximo Permisible (mg/L) (Concentraciones en Cualquier momento)	Resultados del Monitoreo (marzo 2012)
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)	50	109
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	250	334

Fuente: Decreto Supremo N° 037-2008-PCM y Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

48. 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

- 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.



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."

49. 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 de Petroperú, 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.
50. Finalmente, respecto de lo alegado por Petroperú, en el sentido de que presentó al OEFA, el 30 de diciembre de 2015, el cronograma para la implementación de un nuevo Sistema de Tratamiento de Efluentes Líquidos Industriales (PTAI) el cual deberá estar culminado en diciembre 2018, y que existe la posibilidad de realizar la implementación de un sistema de tratamiento entre los años 2017 y 2018, debe indicarse que las medidas señaladas por el administrado referidas a la implementación de un nuevo sistema constituyen acciones posteriores a la detección de la conducta infractora.
51. Sobre este punto, esta Sala considera tomar en consideración lo señalado en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, con relación a que la posible subsanación de la conducta infractora o aquellas acciones ejecutadas con posterioridad a la detección de la infracción será considerada como un atenuante de responsabilidad administrativa, sin que ello signifique que la responsabilidad desaparezca. En ese sentido, en caso se configuren dichas circunstancias, estas "**...no afectan la comisión de la infracción administrativa misma... solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse**"⁵⁵ (énfasis agregado). En consecuencia, no constituye un factor que permita eximirlo de responsabilidad, ante la verificación de incumplimientos a la normativa ambiental.
52. Por dichas consideraciones, corresponde desestimar los argumentos planteados por el administrado respecto de este extremo de su apelación.

V.4 Si corresponde ordenar al administrado las medidas correctivas dictadas por la DFSAI

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

53. Sobre el particular, Petroperú señaló en su recurso de apelación que la autoridad administrativa no habría tomado en cuenta lo establecido en la Ley N° 30130, ley por la cual el administrado limitó la ejecución de nuevos proyectos de inversión en sus operaciones y que, en atención a ello, evaluó y definió que la impermeabilización de las zonas estancas sería ejecutada por etapas, al igual que el Sistema de Tratamiento de Efluentes. En ese contexto, el administrado argumentó que las medidas correctivas ordenadas por el OEFA vulnerarían el principio de razonabilidad recogido en la Ley N° 27444.
54. Al respecto, es necesario señalar que, de acuerdo con el principio de razonabilidad recogido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las decisiones de la autoridad administrativa —cuando crean obligaciones, califiquen infracciones o impongan sanciones— deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido⁵⁶.
55. Partiendo del mencionado principio, la adopción de medidas como la impermeabilización del área estanca y control del exceso de LMP resultan ser razonables y proporcionales a la finalidad de proteger el medio ambiente ante posibles derrames y superación de LMP que causen o puedan causar daños.
56. Ahora bien, respecto a lo señalado por el administrado en el sentido de que no se ha tomado en cuenta que la Ley N° 30130 limitó la ejecución de nuevos proyectos de inversión en sus operaciones (para el caso en concreto, impermeabilización de las zonas estancas y el Sistema de Tratamiento de Efluentes), es preciso señalar que en la presente resolución ha quedado acreditada la responsabilidad de Petroperú respecto de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1, razón por la cual corresponde el dictado de las medidas correctivas contempladas en el Cuadro N° 2, siendo que, además no resulta válido el argumento del administrado, toda vez que ha quedado demostrado que las obligaciones ambientales exigidas a Petroperú en el presente caso se encontraban previstas mucho antes de la promulgación de la Ley N° 30130, y no se ha suspendido su exigibilidad, conforme a lo explicado en el considerando 45 de la presente resolución.
57. En consecuencia esta Sala Especializada es de la opinión que en el presente procedimiento administrativo sancionador no se ha vulnerado el principio de razonabilidad previsto en la Ley N° 27444, razón por lo cual corresponde desestimar lo sostenido por el recurrente en el presente extremo de su recurso de apelación.

 ⁵⁶ LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

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

(...)



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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° 950-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016 en todos sus extremos, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.

LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Presidente

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LOPEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

Con el debido respeto por los vocales de la sala, si bien esta vocalía se encuentra de acuerdo con el voto en mayoría que resuelve confirmar la Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, en el extremo referido a la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, se considera oportuno señalar que se está en desacuerdo con el voto en mayoría que resuelve confirmar la referida resolución directoral, en el extremo vinculado a la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos que se exponen a continuación:

1. Mediante la Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI, la primera instancia administrativa declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú, por no impermeabilizar el área estanca de los tanques de almacenamiento de petróleo crudo 332-T-6, 332-T-7, 332-T-8, y de residual 332-T-118, 332-T-101, 332-T-119, en la Refinería Iquitos; lo que generó el incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Sin embargo, en opinión de esta vocalía, la DFSAI debió realizar el siguiente análisis técnico y jurídico.
2. Sabiendo que la Refinería Iquitos comenzó sus operaciones con anterioridad a la emisión del Decreto Supremo N° 052-93-EM del año 1993 referido al Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos (**Reglamento que contemplaba aspectos relacionados a la seguridad y protección ambiental**), en cuyos artículos 130° y 131° se dispuso que las instalaciones que se encontraban en operación o en proceso de construcción, debían ser corregidas de modo que estas cumplan con lo establecido en el reglamento, sobre todo en lo referido a los criterios de seguridad y protección ambiental, siendo que para tal efecto, en tales instalaciones se realizarían **auditorías técnicas completas** en el plazo de seis (06) meses contados a partir de la publicación de dicho reglamento⁵⁷.
3. 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, detallaría las excepciones al reglamento en mención que se encontraran durante la misma, e **indicaría el plazo que se otorgaría a la empresa almacenadora de hidrocarburos para la corrección o reparación de la excepción**⁵⁸. Culminado

⁵⁷ 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. (Énfasis y subrayado adicionado)

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.

⁵⁸ 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

dicho plazo, la empresa almacenadora de hidrocarburos debía solicitar una nueva auditoría para verificar la corrección o reparación.

4. De lo expuesto en los considerandos previos, se desprende que las auditorías técnicas completas debieron realizarse y, al mismo tiempo, debió emitirse un informe a fin de que los administrados implementen aquellas observaciones detectadas durante las mencionadas auditorías. Sin embargo, como las auditorías técnicas completas no se realizaron, no se generaron los informes producto de dicha acción, impidiendo así que los administrados -que comenzaron sus operaciones de manera previa al Decreto Supremo N° 015-2006-EM-, se adecuaran.

5. Posteriormente, en el año 2006 se emitió el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en cuyo literal b) del artículo 43°, se estableció lo siguiente:

" b) El almacenamiento de Hidrocarburos deberá realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos⁵⁹ que se encuentre vigente..."

6. En tal sentido y producto de lo descrito en el literal b) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el Reglamento de Seguridad vigente para el Almacenamiento de Hidrocarburos, era el emitido mediante el Decreto Supremo N° 052-93-EM, donde se especificaba que para instalaciones previas a él, debían realizarse auditorías técnicas completas que a la fecha de la emisión del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, no se habían realizado. Así mismo, es importante precisar que de acuerdo al artículo 130° del Decreto Supremo N° 052-93-EM, en las auditorías técnicas completas **no solo se verificaría los criterios de seguridad, sino también los de protección ambiental.**

7. Por otro lado, en el año 2011, se realizó la transferencia de funciones ambientales del Osinergmin al OEFA; no obstante ello, en el marco del Decreto Supremo N° 052-93-EM, la auditoría técnica completa seguía teniendo vigencia respecto de los temas de seguridad y protección ambiental.

8. Posteriormente, el 13 noviembre 2013, se emitió el Decreto Supremo N° 017-2013-EM, el cual establece el procedimiento para la adecuación de las instalaciones de almacenamiento de hidrocarburos preexistentes a las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 052-93-EM. Tal es así, que en el quinto considerando de la parte considerativa de la mencionada norma, se señala que **las auditorías técnicas completas no fueron realizadas,**

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

⁵⁹ Entiéndase que, cuando se menciona el reglamento de seguridad, este contempla aspectos relacionados a la seguridad y protección ambiental.

impidiendo que las refinерías y plantas de abastecimientos preexistentes puedan adecuarse⁶⁰; razón por la cual en el artículo segundo de la norma en mención, se estableció **un nuevo plazo para la realización de las auditorías técnicas completas a cargo del estado**, que permitan a los administrados, adecuar sus estructuras preexistentes a la normativa establecida en el Decreto Supremo N° 052-93-EM⁶¹.

9. Sobre el particular, en los numerales 2.7 y 2.8 de la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 017-2013-EM, se fundamenta que las auditorías técnicas completas a las plantas preexistentes no fueron realizadas y resultaría adecuado realizarlas para que los administrados puedan adecuarse, tal como se indica a continuación:

" Del procedimiento necesario para la adecuación a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 052-93-EM

2.7 *De acuerdo al análisis efectuado en el Informe Técnico – Legal N° 016-2012-MEM/DGH-PTC, en función a la información proporcionada por las empresas Consorcio Terminales y Petróleos del Perú S.A., se ha constatado que las Auditorías Técnicas Completas que debieron realizarse a las Plantas de Abastecimiento, preexistentes al reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 052-93-EM, no fueron efectuadas, no habiéndose seguido así, el procedimiento indicado en dicho reglamento.*

2.8 *En ese sentido, considerando que las Auditorías Técnicas Completas que dispone el Decreto Supremo N° 052-93-EM, no fueron realizadas en su momento, resulta pertinente establecer el procedimiento adecuado que permita regularizar lo dispuesto por el citado Decreto Supremo, con la finalidad que se determine las medidas correctivas que deberán implementarse en las Refinerías y Plantas de Abastecimiento y se otorgue el plazo pertinente para la implementación de dichas medidas."*

10. De lo expuesto en los considerandos previos, es posible colegir que:

- (i) El procedimiento de adecuación de las instalaciones preexistentes al Decreto Supremo N° 052-93-EM, tiene fines de seguridad y de protección ambiental.

⁶⁰ DECRETO SUPREMO N° 017-2013-EM, el cual establece el 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.

(...)

Que, se ha constatado que no se efectuaron las Auditorías Técnicas Completas a las instalaciones para almacenamiento de Hidrocarburos de Refinerías y Plantas de Abastecimiento preexistentes, dispuestas por el Decreto Supremo N° 052-93-EM, siendo necesario establecer el procedimiento adecuado que permita regularizar lo establecido en dicho Decreto Supremo, con la finalidad que se determine las medidas pertinentes que deberán implementarse en las Refinerías y Plantas de Abastecimiento y se otorgue el plazo pertinente para la implementación de dichas medidas;

(...)

⁶¹ DECRETO SUPREMO N° 017-2013-EM.

Artículo 2°.- En un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, contados desde la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo, el OSINERGMIN aprobará los procedimientos operativos necesarios para la aplicación de lo establecido en el artículo precedente; terminado este plazo, realizará la revisión técnica de las instalaciones anteriormente referidas, en un plazo máximo de ciento veinte (120) días calendario.



- (ii) Los administrados con infraestructura preexistente a la emisión del Decreto Supremo N° 052-93-EM, debían contar con las recomendaciones elaboradas por la Administración como consecuencia de la realización de las auditorías técnicas completas para proceder con la adecuación a la normativa dispuesta en el mencionado decreto.
11. Por lo tanto, el Estado a través de sus instituciones, debía realizar las auditorías técnicas completas a fin de exigir la implementación de acuerdo al cronograma, la adecuación de aquellas instalaciones preexistentes a la expedición del Decreto Supremo N° 052-93-EM, como es el caso de Petroperú. Hacer lo contrario (modificar las instalaciones para adecuarse) sería realizar actividades de orden ambiental sin contar con la autorización previa, actividades pasibles de sanción.
12. En tal sentido, la supervisión regular realizada a las instalaciones de la Refinería Iquitos, debió tomar en cuenta lo estipulado en el artículo 131° del Decreto Supremo N° 052-93-EM, el cual **exige una auditoría técnica completa** a partir de la cual se determinarían las acciones que tienen que realizar los titulares de las actividades de hidrocarburos **para adecuarse** a la normativa del Decreto Supremo N° 052-93-EM, motivo por el cual en el marco de lo dispuesto por dicha norma, las observaciones de la supervisión no pueden considerarse como hallazgos sino más bien, como información de importancia que debería formar parte de la auditoría técnica completa a entregar al administrado.
13. Por tanto y, sobre la base de lo previamente expuesto, se considera que, al no haberse realizado las auditorías técnicas completas, no resultan exigibles las obligaciones contenidas en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
14. Sin perjuicio de lo expuesto, y habiéndose fundamentado la decisión ya tomada para el presente caso, se considera oportuno señalar lo siguiente como elementos adicionales:
- Al amparo del Decreto Supremo N° 017-2013-EM, era necesario adecuar las instalaciones preexistentes al Decreto Supremo N° 052-93-EM y para lograr dicho propósito, se debía, primero realizar una auditoría técnica, y sobre la base de sus resultados, presentar un cronograma calendarizado a las autoridades competentes para su aprobación.
 - Para el caso específico de Petroperú –en el marco del cumplimiento de lo estipulado en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM–, se advierte que este el 10 de enero de 2014, mediante Carta N° RSEL-048-2014/TEC-023-2014, presentó un cronograma ante el Osinergmin el cual recogió como periodo de adecuación de julio de 2014 a julio del 2033; sin embargo este cronograma fue modificado por Petroperú a requerimiento del Osinergmin.
 - Posteriormente, el nuevo cronograma presentado por el administrado recogió como periodo de adecuación hasta agosto de 2029, el cual fue materia de evaluación por parte de la GFHL del Osinergmin, quien mediante

el Informe Técnico N° GFHL-AT-266484-2015 del 16 de diciembre de 2015⁶², recomendó su aprobación.

15. Por tanto, si Petroperú tiene un cronograma para la adecuación del área estanca (el cual fue materia de evaluación en el Informe Técnico N° GFHL-AT-266484-2015 recomendando su aprobación), donde se especifica que la adecuación será terminada en el segundo semestre de 2029, la no impermeabilización a la presente fecha, no debiera ser calificado como un hallazgo pasible de sanción.
16. Finalmente, de los documentos que obran en el expediente así como del análisis realizado, existen medios probatorios suficientes que acreditan lo manifestado por Petroperú.

En tal sentido y por las consideraciones expuestas, el presente voto en discordia es por:

PRIMERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 950-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016 en el extremo que declaró la responsabilidad de Petróleos del Perú – Petroperú S.A por la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución y,

SEGUNDO.- ARCHIVAR el procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petróleos del Perú - Petroperú S.A, en el extremo que se declaró su responsabilidad por la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1.


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