



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° 026-2016-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE : 1003-2015-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CONSORCIO TERMINALES
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 937-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 937-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, a través de la cual se confirmó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Terminales por:

(i) *Exceder los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en los parámetros a la salida de la poza API de acuerdo al siguiente detalle:*

- *El parámetro DBO desde enero a junio del 2012; y en enero, febrero, marzo, mayo, junio, setiembre, octubre, diciembre del 2013.*
- *El parámetro DQO en enero, febrero, marzo y junio del 2012 y en enero, marzo, octubre y diciembre del 2013.*
- *Los parámetros Hidrocarburos Totales de Petróleo, Coliformes Totales y Aceites y grasas en octubre del 2013*

Atendiendo a ello, dicha conducta vulnera lo establecido en el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, que aprobó los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos

(ii) *No impermeabilizar las áreas de la zona estanca N° 1, 2, 3 y 4 (tanques 11, 12, 15, 16, 9, 19, 18, área de influencia del tanque Slop y Tanques 13 y 5) de la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos del Terminal Supe, conducta que vulnera lo establecido en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.*

(iii) *No contar con un almacén temporal de residuos sólidos que cumpla con las exigencias establecidas en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 937-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, en el extremo que dispuso la inscripción del referido pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos del OEFA”.

Lima, 9 de noviembre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Consorcio Terminales¹ es una empresa que opera la Planta de Abastecimiento de Combustibles – Terminal Supe (en adelante, **Terminal Supe**), ubicada en el distrito de Supe, provincia de Barranca, departamento de Lima².
2. El 26 de julio de 2012, el 16 de abril de 2013, el 11 de octubre de 2013, el 20 de junio de 2014 y del 20 al 21 de noviembre de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó cinco (5) supervisiones regulares a las instalaciones del Terminal Supe (en adelante, **Supervisiones Regulares 2012, 2013-I, 2013-II, 2014-I y 2014-II**), a fin de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Consorcio Terminales.
3. Como resultado de dichas diligencias, la DS detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende de las Actas de Supervisión N°s 006111, 006112, 006113, 004037, 002367 y dos actas de supervisión S/N, las cuales fueron evaluadas por la DS en los Informes de Supervisión N°s 909-2012-OEFA/DS-HID, 109-2013-OEFA/DS-HID, 1541-2013-OEFA/DS-HID, 804-2014-OEFA/DS-HID y 054-2015-OEFA/DS-HID³; y posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 728-2015-OEFA/DS⁴ (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base de los informes de supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectorial N° 1675-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 29 de diciembre del 2015⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Consorcio Terminales.
5. Luego de evaluar los descargos presentados por Consorcio Terminales el 28 de enero de 2016⁶, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 342-2016-

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20382631294.

² Sobre el particular, debe mencionarse que el 31 de octubre de 2014 venció el plazo de vigencia del contrato de operación para los terminales del Norte con Petroperú, con lo cual a partir de dicha fecha Consorcio Terminales dejó de operar los terminales del Norte (incluido al Terminal Supe).

³ Cabe señalar que dichos informes se encuentran contenidos en el CD que obra a fojas 16 del Expediente.

⁴ Fojas 1 al 16.

⁵ Fojas 19 al 39. Cabe señalar que la referida resolución subdirectorial fue notificada al administrado el 30 de diciembre de 2015 (foja 40).

⁶ Fojas 65 al 195.



OEFA/DFSAI del 11 de marzo de 2016⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁸, por la comisión de las siguientes conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 a continuación:

Cuadro N° 1: Detalles de las conductas infractoras por la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales en la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	A la salida de la poza API, Consorcio Terminales habría excedido los LMP para efluentes líquidos de acuerdo al siguiente	Artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁹ , en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM ¹⁰ .	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus

⁷ Fojas 308 al 340. Debe precisarse que la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI fue notificada a Consorcio Terminales el 16 de marzo de 2016 (foja 341).

⁸ 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:

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

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

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

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:

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	detalle: <ul style="list-style-type: none"> El parámetro DBO desde enero a junio del 2012; y en enero, febrero, marzo, mayo, junio, setiembre, octubre, diciembre del 2013. El parámetro DQO en enero, febrero, marzo y junio del 2012 y en enero, marzo, octubre y diciembre del 2013. Los parámetros Hidrocarburos Totales de Petróleo, Coliformes Totales y Aceites y grasas en 		modificadorias ¹¹ .

Apruébese y adóptese como Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos, los valores que a continuación se detallan:

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

11

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

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

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



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	octubre del 2013.		
2	Consorcio Terminales no realizó la impermeabilización de las áreas de la zona estanca N° 1, 2, 3 y 4 (tanques 11, 12, 15, 16, 9, 19, 18, área de influencia del tanque Slop y Tanques 13 y 5) de la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos del Terminal Supe.	Literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹² .	Numeral 3.12.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹³ .
3	Consorcio Terminales no contaba con un almacén temporal de residuos sólidos que cumpla con las exigencias establecidas en la normativa	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁴ , en concordancia con los artículos 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁵ .	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹⁶ .

12

DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

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

(...)

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

13

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

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.12.1. Incumplimiento de las normas sobre área estanca y sistemas de drenajes.	Art. 37° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Art. 39° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Arts. 72°, 111° literal b) y 233° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 43° inciso c), 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.				

14

DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

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

15

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de julio del 2004.

Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	ambiental, tales como ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones, toda vez que se encuentra ubicado al interior del área estanca de los tanques de almacenamiento de combustibles.		

Fuente: Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

6. Asimismo, a través del artículo 5° de la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI, la primera instancia dispuso la inscripción de su pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos correspondiente.
7. La Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Conducta infractora N° 1: Exceder los LMP para efluentes líquidos de acuerdo al siguiente detalle:

- **El parámetro DBO desde enero a junio del 2012; y en enero, febrero, marzo, mayo, junio, setiembre, octubre, diciembre del 2013.**
- **El parámetro DQO en enero, febrero, marzo y junio del 2012 y en enero, marzo, octubre y diciembre del 2013.**

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

(...)

7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;

(...)

9. Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y (...)

Artículo 41°.- Almacenamiento de las unidades productivas

El almacenamiento en las unidades productivas, denominado almacenamiento intermedio, podrá realizarse mediante el uso de un contenedor seguro y sanitario, el cual deberá estar ubicado en las unidades donde se generan los residuos sólidos, en un área apropiada, de donde serán removidos hacia el almacenamiento central. Este almacenamiento, debe cumplir con los aspectos indicados en el artículo anterior, según corresponda.

16

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

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



▪ **Los parámetros Hidrocarburos Totales de Petróleo, Coliformes Totales y Aceites y grasas en octubre del 2013**

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

(ii) No obstante, como resultado de las supervisiones efectuadas a las instalaciones del Terminal Supe, la DS señaló lo siguiente:

- Supervisión del 26 de julio de 2012

Los resultados de los Informes de Monitoreos de Efluentes Líquidos de los meses de enero a junio de 2012 demostraron la superación de los LMP del parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (en adelante, **DBO**) y Demanda Química de Oxígeno (en adelante, **DQO**) tomados a la salida de la poza API.

- Supervisión del 16 de abril de 2013

Los resultados del Informe Mensual de Monitoreo de efluentes líquidos de febrero de 2013 demostraron la superación del LMP del parámetro DBO tomado a la salida de la poza API.

- Supervisión del 11 de octubre de 2013

Los resultados del Informe de Monitoreo de efluentes líquidos del segundo trimestre de 2013 demostraron la superación de los LMP del parámetro DBO tomado a la salida de la poza API. Asimismo, en el ITA la DS indicó que se verificó en el Informe de Monitoreo de efluentes líquidos del primer trimestre de 2013 la superación de los de los LMP de los parámetros DBO y DBO. Adicionalmente, en la mencionada supervisión, la DS tomó una muestra del efluente a la salida de la poza en mención en la que se verificó la superación de los LMP de los parámetros Aceites y Grasas, TPH, DBO, DQO y Coliformes Totales.

- Supervisión del 20 de junio de 2014

Los resultados del Informe Anual de 2013 demostraron la superación de los LMP de los parámetros DBO y DQO tomados a la salida de la poza API.

(iii) Atendiendo a los referidos excesos, y a que el administrado ya se encontraba obligado a cumplir con los LMP de efluentes líquidos para el subsector hidrocarburos establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, toda vez que ya había transcurrido el plazo de adecuación de dieciocho (18) meses contados a partir de la fecha de publicación de la

referida norma, declaró la responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales.

- (iv) Con relación a los documentos presentados por el administrado en sus descargos, la primera instancia señaló que la única acción que realizó el administrado desde la aprobación de los LMP para el Subsector Hidrocarburos, con la finalidad de reducir la concentración de Aceites y Grasas, Hidrocarburos Totales de Petróleo, Coliformes, DBO y DQO en sus efluentes industriales, fue la informada a la Autoridad Nacional del Agua (en adelante, **ANA**) mediante Carta TER 1181/2013 del 20 de diciembre de 2013, con la presentación a la del Plan de mejoramiento de reducción DBO y DQO en el efluente industrial de los Terminales de Consorcio Terminales; no obstante ello, dicho plan finalmente no sería implementado por dicha empresa, sino por el nuevo operador.
- (v) Adicionalmente, la DFSAI mencionó que la Carta TER 1181/2013 del 20 de diciembre del 2013, fue presentada de forma posterior a las fechas en que se produjeron los excesos de los parámetros de Aceites y Grasas, Hidrocarburos Totales de Petróleo, Coliformes, DBO y DQO, por lo concluyó que al momento de las supervisiones, el administrado no se encontraba en el proceso de implementar un nuevo Sistema de Tratamiento que permitiera reducir las concentraciones de dichos contaminantes en las fechas de los excesos de los referidos parámetros.

Conducta infractora N° 2: Impermeabilizar las áreas de la zona estanca N° 1, 2, 3 y 4 (tanques 11, 12, 15, 16, 9, 19, 18, área de influencia del tanque Slop y Tanques 13 y 5) de la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos del Terminal Supe

- (vi) La DFSAI señaló que en las supervisiones del 26 de julio de 2012, 16 de abril y 11 de octubre de 2013 y 20 de junio de 2014, la DS detectó la falta de impermeabilización de la zona estanca N° 1, N° 2, N° 3 y N° 4 (tanques 11, 12, 15, 16, 9, 19, 18, área de influencia del tanque Slop y Tanques 13 y 5) de la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos del Terminal Supe, por lo que concluyó que el administrado incumplió con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (vii) Asimismo, indicó que la aprobación de un cronograma de impermeabilización de áreas estancas por parte del Osinergmin en el marco de lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 017-2013-EM¹⁷, Procedimiento para la adecuación de las instalaciones para el

¹⁷ DECRETO SUPREMO N° 017-2013-EM, Procedimiento para la adecuación de las instalaciones para el almacenamiento de Hidrocarburos preexistentes a las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 052-93-EM, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de junio de 2013.

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

Los operadores de las Refinerías y Plantas de Abastecimiento, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, de recibida la comunicación de los resultados de la revisión técnica de sus instalaciones, deberán solicitar al OSINERGMIN un plazo excepcional para implementar las medidas dispuestas por dicho organismo,



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

- (viii) Sin perjuicio de ello, mencionó que si bien el 1 de abril del 2014, el Osinergmin aprobó el cronograma para la adecuación de la impermeabilización de los muros de los diques de las áreas estancas para la Planta de Abastecimiento del Terminal de Supe (el cual se realizaría desde el 2 de agosto del 2014 al 31 de julio de 2017), la misma ocurrió con posterioridad a la detección del hallazgo a cargo de la DS (del 26 de julio de 2012, 16 de abril y 11 de octubre de 2013 y 20 de junio de 2014), es decir, aproximadamente dos meses antes de la aprobación del cronograma por dicha autoridad.
- (ix) Por tal razón, la DFSAI manifestó que la aprobación del cronograma con los plazos de implementación de las medidas necesarias para cumplir con el Decreto Supremo N° 017-2013-EM, correspondiente a la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos del Terminal Supe, no lo eximía de responsabilidad por los hallazgos detectados en las Supervisiones Regulares de los años 2012, 2013 y 2014.

Conducta infractora N° 3: No contar con un almacén temporal de residuos sólidos que cumpla con las exigencias establecidas en la normativa ambiental, tales como ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones, toda vez que se encuentra ubicado al interior del área estanca de los tanques de almacenamiento de combustibles

- 
- (x) La primera instancia señaló que en virtud de lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Consorcio Terminales en su calidad de titular de las actividades de hidrocarburos y generador de residuos sólidos debe almacenar sus residuos sólidos peligrosos en áreas que cumplan con lo establecido en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**).
- (xi) No obstante, durante las supervisiones del 26 de julio de 2012, 16 de abril y 11 de octubre de 2013 la DS detectó que el administrado habría ubicado su almacén temporal de residuos sólidos peligrosos al interior del área estanca de los tanques de almacenamiento de combustibles.



para el cumplimiento de los ordenamientos de seguridad que correspondan. En un plazo máximo de treinta (30) días calendario, de recibida la solicitud, el OSINERGMIN aprobará la misma y determinará el plazo de implementación de las medidas.

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

- (xii) Al respecto, el administrado presentó como medios probatorios fotografías e indicó que la poza de residuos sólidos fue construida de acuerdo con el compromiso de inversión contenido en el PAMA del Terminal Supe en cumplimiento del Decreto Supremo N° 046-93-EM.
- (xiii) Por otro lado, el administrado manifestó que el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos se encuentra cercado y techado y cuenta con un sistema contra incendio, sin embargo, la DFSAI señaló que ello no desvirtuaba el hecho imputado en su contra.
8. El 8 de abril de 2016, Consorcio Terminales interpuso recurso de reconsideración contra lo resuelto en los artículos 1° y 5° de la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI¹⁸. Posteriormente, el 13 de abril de 2016 Consorcio Terminales presentó un escrito¹⁹ a través del cual amplió el recurso de consideración interpuesto en contra de la citada resolución.
9. Luego de evaluar el recurso presentado por Consorcio Terminales, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 937-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016²⁰, a través de la cual declaró infundado el recurso de consideración presentado por el administrado, en los extremos referidos a las tres (3) imputaciones detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución²¹. La

¹⁸ Fojas 344 al 369. Debe precisarse que a través de los artículos 1° y 5° de la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI resolvió declarar existencia de responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, y resolvió disponer la inscripción de la referida resolución directoral en el Registro de Actos Administrativos correspondiente.

¹⁹ Fojas 370 al 380.

²⁰ Fojas 382 al 391. Debe precisarse que la Resolución Directoral N° 937-2016-OEFA/DFSAI fue notificada a Consorcio Terminales el 6 de julio de 2016 (foja 396).

²¹ Cabe señalar que mediante la Resolución Directoral N° 937-2016-OEFA/DFSAI se ha advertido el error material incurrido en la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI, en el cual se consignó lo siguiente:

- En los cuadros de los párrafos 54, 55 y 58 de la parte considerativa de la referida resolución, "**Límite Máximo perdible D.S. 037-2008-PCM**"; en el título de las fotografías consignadas en el párrafo 92 de la referida resolución se consignó "**Fotografías N° 3, 4, 5 y 6 del Informe de Supervisión N° 109-2013-OEFA/DS-HID**"; y, en el detalle de la conducta infractora N° 2 del cuadro del artículo N° 1 de la parte resolutive de la referida resolución "**Consorcio Terminales no haber realizado la impermeabilización de las áreas de la zona estanca N° 1, 2, 3 y 4 (tanques 11, 12, 15, 16, 9, 19, 18, área de influencia del tanque Slop y Tanques 13 y 5) de la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos del Terminal Supe**".

En ese sentido, la Resolución Directoral N° 937-2016-OEFA/DFSAI precisó que se debió consignar y corrigió el error material de la siguiente manera:

- En los cuadros de los párrafos 54, 55 y 58 de la parte considerativa de la referida resolución, "**Límite Máximo Permisible D.S. 037-2008-PCM**"; en el título de las fotografías consignadas en el párrafo 92 de la referida resolución se consignó "**Fotografías N° 3, 4, 5 y 6 del Informe de Supervisión N° 1541-2013-OEFA/DS-HID**"; y, en el detalle de la conducta infractora N° 2 del cuadro del artículo N° 1 de la parte resolutive de la referida resolución "**Consorcio Terminales no realizó la impermeabilización de las áreas de la zona estanca N° 1, 2, 3 y 4 (tanques 11, 12, 15, 16, 9, 19, 18, área de influencia del tanque Slop y Tanques 13 y 5) de la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos del Terminal Supe**".

(énfasis agregado).



Resolución Directoral N° 937-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos²²:

Reporte de los Expedientes N° 06546-2015-0-1801-JR-CA-02 y N° 03010-2015-0-1801-JR-CA-15

- (i) En el recurso de reconsideración el administrado señaló que se estaría multando dos veces por la misma infracción, toda vez que OSINERGMIN, cuando tenía a su cargo la fiscalización ambiental, sancionó a la empresa por esta misma infracción. Dicha sanción administrativa se encontraría en proceso contencioso administrativo, al haber Consorcio Terminales interpuesto las demandas ante el 2° y 15° juzgado permanente, motivo por el cual adjuntó como prueba nueva los reportes de los expedientes N° 06546-2015-0-1801-JR-CA-02 y N° 03010-2015-0-1801-JR-CA-15, relativos a los citados procesos.
- (ii) Sobre dicho punto, la DFSAI advirtió que, de la revisión de los mencionados reportes, se acreditarían la existencia de procesos judiciales en materia contencioso administrativa; sin embargo, no permite identificar si se trata de la judicialización de una resolución de sanción referida a la no impermeabilización de las áreas de las zonas estanca N° 1, 2, 3 y 4 (tanque 11, 12, 15, 16, 9, 19, 18, área de influencia del tanque Slop y Tanques 13 y 5) de la Planta de Abastecimiento de Combustible Líquidos del Terminal Supe.
- (iii) Sobre la base de dichas consideraciones, la DFSAI concluyó que el administrado no acreditó hechos nuevos que ameriten un nuevo análisis de la determinación de responsabilidad establecida en la resolución recurrida, por lo que corresponde que sean desestimados.

Resolución Subdirectoral N° 1118-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 18 de junio de 2014

- (iv) Consorcio Terminales señaló que existe un pronunciamiento anterior por parte del OEFA respecto de la presente infracción, tramitado bajo el expediente N° 331-2013-OEFA/DFSAI/PAS, en el cual se resolvió que no existía mérito para iniciar un procedimiento administrativo sancionador en contra de la empresa. A fin de acreditar lo señalado, el administrado adjuntó como prueba la Resolución Subdirectoral N° 1118-2014-OEFA/DFSAI/SDI.
- (v) Ante tal alegación, la DFSAI precisó que en dicho procedimiento sí se sancionó a Consorcio Terminales²³ por incumplir lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Sin embargo, este tribunal declaró la nulidad de oficio de la citada resolución de

²² Cabe señalar que la DFSAI solo analizó los argumentos del administrado referidos a la conducta infractora N° 2, toda vez que solo sobre esta presentó nuevas pruebas.

²³ Mediante Resolución Directoral N° 359-2013-OEFA/DFSAI del 9 de agosto de 2013.

sanción²⁴. A consecuencia de ello, la SDI mediante la Resolución Subdirectoral N° 1118-2014-OEFA/DFSAI/SDI emitió un nuevo pronunciamiento, en el cual resolvió que no existe mérito para iniciar un procedimiento administrativo sancionador en contra del administrado.

- (vi) La DFSAI agregó que la postura asumida por el TFA en el caso reseñado no constituye precedente administrativo de observancia obligatoria, motivo por el cual precisó dicha dirección puede emitir decisiones basándose en criterios no necesariamente concordantes con los establecidos por el TFA, apartándose de los lineamientos establecidos por dicho Tribunal, y siempre en respeto del derecho a la debida motivación de las resoluciones contemplado en el Artículo 139° de la Constitución Política del Perú.
- (vii) En ese sentido, la citada dirección advirtió que durante la Supervisión Regular 2013-I y 2013-II, la DS detectó la existencia de cuatro (4) zonas estancas que no estaban impermeabilizadas. Asimismo, durante la Supervisión Regular 2014-I, la DS detectó que los Tanques 11, 12, 15, 16, 9, 19, 18, área de influencia del tanque Slop y Tanques 13 y 5 no estaban impermeabilizadas. Los referidos hallazgos fueron consignados en las respectivas Actas de Supervisión, en los informes de Supervisión y sustentados en registros fotográficos con sus respectivas coordenadas.

10. El 25 de julio de 2016, Consorcio Terminales interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 937-2016-OEFA/DFSAI²⁵, argumentando lo siguiente:

Conducta infractora N° 1: Exceder los LMP para efluentes líquidos a la salida de la poza API

- a) Consorcio Terminales alegó que, al advertir el exceso de los LMP, el 17 de diciembre de 2010, mediante carta TER-894/2010, presentó ante la Dgaae un "Programa de Actualización y Adecuación al ECA de agua"; sin embargo, sostuvo que recién en enero de 2012 dicho programa fue revisado por la mencionada dirección²⁶.

²⁴ El Tribunal de Fiscalización Ambiental, mediante Resolución N° 035-2014-OEFA/TFA del 28 de febrero de 2014, declaró la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 359-2013-OEFA/DFSAI, al resolver el recurso de apelación presentado por Consorcio Terminales. En consecuencia, dispuso que se reponga el procedimiento administrativo sancionador al momento que se produjo el vicio.

Bajo dicho escenario, la Subdirección de Instrucción e Investigación emitió la Resolución Subdirectoral N° 1118-2014-OEFA-DFSAI/SDI, del 18 de junio de 2014, mediante la cual resolvió que no existe mérito para iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra la empresa Consorcio Terminales en los extremos referidos a las presuntas infracciones al literal c) del artículo 43° y al artículo 62° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

Cabe precisar que este tribunal advirtió la nulidad de la Resolución Directoral N° 359-2013-OEFA/DFSAI, pues vulneró los principios de legalidad y debido procedimiento, toda vez que "no se pudo identificar las áreas estancas con las cuales contaba la Planta de Abastecimiento Supe, puesto que no se observó la ubicación de los tanques N° 5, 13 y 19, ni los tanques que contenían agua, igualmente no era posible identificar cuál era el área estanca que faltaba impermeabilizar" (foja 388)

²⁵ Fojas 398 a 423.

²⁶ Sobre el contenido de este programa, el administrado detalló lo siguiente:



- b) Por otro lado, agregó que el 20 de diciembre de 2013, mediante Carta TER 1181/2013, presentó a la ANA el "Plan de Mejoramiento de DBO5 y DQO" adjuntando a dicha carta un informe ejecutivo elaborado por la empresa EML Busines quién –al realizar los estudios correspondientes– concluyó que la solución al referido exceso (de los parámetros DBO5 y DQO) era la construcción de una planta de lodos activados.
- c) No obstante, señaló que también comunicó a la ANA que al tratarse de una nueva tecnología era necesaria la implementación de un plan piloto, el mismo que se llevaría a cabo después de que Petroperú escogiera al nuevo operador de los terminales del norte, toda vez que su contrato culminó el 1 de agosto de 2014, plazo que se extendió hasta el 31 de octubre del 2014²⁷.
- d) Sin perjuicio de ello, mencionó que en atención a la variación de la demanda de los productos residuales, determinó que era necesario replantear el estudio elaborado por la empresa EML Busines, por lo que el nuevo estudio concluyó la reducción de agua en el sistema de efluentes, lo cual fue informado a la ANA mediante la Carta N° TER 893/2014 del 12 de noviembre de 2014. Agregó que dicha propuesta se venía implementando en los Terminales de Ilo y Pisco, los cuales aún continuaban siendo operados por el.
- e) Respecto de la propuesta de la medida correctiva, el administrado señaló que a la fecha sería imposible jurídicamente y físicamente realizarla, toda vez que ya no es operador del Terminal Supe, razón por la cual no puede realizar trabajo alguno en dicho terminal.

"Consideró adecuar los parámetros monitoreados Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO5) y Demanda Química de Oxígeno (DQO), entre otros, adecuarlos al ECA de agua (...).

En dicho documento, CT propuso el siguiente plan de adecuación:

	ETAPA	AÑO
1	Etapa de incorporación de Parámetros de Calidad de agua faltantes según Categoría de Cuerpo Receptor establecidos en el ECA de agua, en Programa de Monitoreo Regular del Terminal Mollendo.	2011
2	Actualización de los Puntos y frecuencias de Monitoreo en el Cuerpo Receptor y efluente líquido a fin que sean coincidentes y representativos con los puntos establecidos por la Autoridad Nacional de Agua.	2011
3	Monitoreo, evaluación y análisis de resultados históricos del primer año de monitoreo con la incorporación de los parámetros del ECA de agua.	2011-2012
4	Fase de evaluación e investigación del origen de las desviaciones o valores fuera de Estándar. Revisión de procedimientos operativos, toma de muestras en instalaciones.	2012
5	Fase de toma de decisiones y acciones que ayuden a 2013-2014 mantener los valores de parámetro dentro de los valores establecidos por los ECA de agua	2013-2014

(...)"

Fojas 401 y 402.

Al respecto, Consorcio Terminales indicó que Petroperú en las bases del concurso público para operar los terminales del norte consideró la implementación de un sistema de tratamiento para reducir DBO5 y DQO de los efluentes.

Conducta infractora N° 2: No impermeabilizar las áreas de las zonas estancas N°s 1, 2, 3 y 4 (tanques 11, 12, 15, 16, 9, 19, 18, área de influencia del tanque Slop y tanques 13 y 5) de la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos del Terminal Supe

- f) El administrado alegó que se estaría vulnerando el principio de *non bis in idem*, toda vez que en un procedimiento administrativo sancionador anterior, el Osinergmin lo sancionó por la misma infracción administrativa. Asimismo, indicó que la resolución emitida por dicho organismo fue impugnada judicialmente a través de la interposición de una demanda contencioso – administrativo, la cual no se encontraba consentida.
- g) Por otro lado, el administrado señaló que en cumplimiento de la Resolución N° 035-2014-OEFA/TFA emitida por el TFA el 28 de febrero de 2014, la SDI, mediante Resolución Subdirectoral N° 1118-2014-OEFA-DFSAI/SDI del 18 de junio de 2014, declaró que no existía mérito para iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Consorcio Terminales. No obstante ello, señaló que para la DFSAI, la postura asumida por el TFA no constituía un precedente de observancia obligatoria, motivo por el cual podría emitir decisiones basándose en criterios distintos a los emitidos por el mencionado tribunal.
- h) Finalmente sobre este punto, Consorcio Terminales concluyó que:

"...para el TFA al tratarse de una conducta continuada doblemente sancionada, como es el presente caso, vulnera el principio del non bis in idem establecido en el numeral 10 del artículo 230° de Ley N° 27444, tal como se podrá apreciar de la Resolución N° 295-2013-OEFA/TFA, en la cual el Tribunal adopta dicha postura"²⁸.

Conducta infractora N° 3: no contar con un almacén temporal de residuos sólidos que cumpla con las exigencias establecidas en la normativa ambiental, tales como ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones, toda vez que se encuentra ubicado al interior del área estanca de los tanques de almacenamiento de combustibles

- i) Consorcio Terminales alegó que en sus descargos presentó fotografías mediante las cuales acreditaría que el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos se encuentra cercado y techado y con un sistema contra incendios. A ello agregó que de las fotografías también se apreciaría la disposición de los residuos sólidos peligrosos a través de una EPS.



Sobre la inscripción en el Registro de Actos Administrativos

- j) El administrado refirió que la DFSAI, mediante la resolución apelada, dispuso que no era pertinente ordenar medidas correctivas, toda vez que Consorcio Terminales ya no operaba el Terminal Supe. No obstante ello, el administrado señaló que en la misma resolución impugnada, la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa y dispuso la inscripción de su pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos correspondiente, lo cual –agregó– afectaba sus intereses en la medida que *“conllevaría a determinarse la reincidencia en caso se vuelva a cometer la misma infracción...”*²⁹.
- k) A efectos de sustentar dicha afirmación, Consorcio Terminales manifestó que el fundamento recaía:

*“en el espíritu de la norma referido a (sic) aplicación de medidas correctivas, toda vez que estas buscan revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo de la conducta infractora que un administrado hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y/o la salud de las personas”*³⁰.

- a) Atendiendo a ello, el administrado concluyó que el dictado de las medidas correctivas tiene un rol preventivo en la fiscalización ambiental y bajo dicho escenario no resultaba congruente que, por un lado, a través de la Resolución Directoral N° 937-2016-OEFA/DFSAI se busque que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares ambientales con la finalidad de asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente y, por otro, que:

*“...se le sancione disponiendo la inscripción en un registro con lo cual para una futura infracción en cualquiera de los 9 terminales que tiene y tuvo a su cargo, tendría la condición de reincidente, toda vez que el beneficio de la aplicación de medida correctiva establecido en la Ley N° 30230 no podría aplicarse en caso de la reincidencia entendida como la comisión de la misma infracción por parte del administrado”*³¹.

11. El 19 de octubre de 2016 se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Consorcio Terminales ante la Sala Especializada en Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, tal como consta en el Acta correspondiente.

²⁹ Foja 408.

³⁰ Fojas 408 y 409.

³¹ Foja 409.

II. COMPETENCIA

12. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)³², se crea el OEFA.
13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011³³ (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.
14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA³⁴.

³² **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.

³³ **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.

LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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



15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³⁶ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁷ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁸, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

³⁵ **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.

³⁶ **LEY N° 28964.**

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

³⁷ **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.

³⁸ **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.

³⁹ **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.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)⁴⁰.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)⁴¹, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
20. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁴².
21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental⁴³, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁴⁴; y, (iii) conjunto de obligaciones

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴¹ 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.

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴³ 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.

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



impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁵.

22. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
23. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴⁶.
24. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- (i) Si Consorcio Terminales excedió los LMP de efluentes líquidos industriales en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API, conforme se detalla a continuación:
 - En el parámetro DBO desde los meses de enero a junio del 2012; y en los meses enero, febrero, marzo, mayo, junio, setiembre, octubre, diciembre del 2013.
 - El parámetro DQO en enero, febrero, marzo y junio del 2012 y en enero, marzo, octubre y diciembre del 2013.
 - Los parámetros Hidrocarburos Totales de Petróleo, Coliformes Totales y Aceites y grasas en octubre del 2013.

"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".

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.

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

- (ii) Si en el presente procedimiento administrativo se vulneró el principio del non bis in ídem recogido en el numeral 230.10 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y, de no ser así, si era obligación del administrado cumplir con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (iii) Si Consorcio Terminales no contaba con un almacén temporal de residuos sólidos que cumpla con las exigencias establecidas en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- (iv) Si en el marco de lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y la Ley N° 30230, correspondía que la DFSAI declare la responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Terminales y que inscriba su pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos correspondiente.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si Consorcio Terminales excedió los LMP de efluentes líquidos industriales en el punto de monitoreo ubicado a la salida de la poza API, conforme se detalla a continuación:

- En el parámetro DBO desde los meses de enero a junio del 2012; y en los meses enero, febrero, marzo, mayo, junio, setiembre, octubre, diciembre del 2013.
- El parámetro DQO en enero, febrero, marzo y junio del 2012 y en enero, marzo, octubre y diciembre del 2013.
- Los parámetros Hidrocarburos Totales de Petróleo, Coliformes Totales y Aceites y grasas en octubre del 2013.

26. En el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI determinó que Consorcio Terminales incumplió lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, toda vez que de los resultados de los informes de monitoreos correspondientes a los años 2012 y 2013, la DS detectó que Consorcio Terminales había excedido los LMP de efluentes líquidos para los parámetros antes mencionados.

27. Al respecto, cabe señalar que, con relación a la responsabilidad por el exceso de LMP, el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁴⁷, y el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, establecen lo siguiente:

⁴⁷ 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.

**"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).

28. 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° 2: LMP de efluentes líquidos recogidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM

Parámetro Regulado	Límite Máximo Permissible (mg/L) (Concentraciones en Cualquier momento)
Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)	20
Coliformes totales (NMP/100 mL)	< 1000

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

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

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

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

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

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

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

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

Parámetro Regulado	Límite Máximo Permissible (mg/L) (Concentraciones en Cualquier momento)
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)	50
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	250
Aceites y grasas	20

Fuente: Decreto Supremo N° 037-2008-PCM
Elaboración: TFA

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

"Decreto Supremo N° 037-2008-PCM

Artículo 2°.- Obligatoriedad de cumplimiento los Límites Máximos Permisibles (LMP) para Efluentes Líquidos de las Actividades del Subsector Hidrocarburos
Los Límites Máximos Permisibles establecidos en el artículo precedente, son de cumplimiento obligatorio para las actividades nuevas y para aquellas ampliaciones, según lo dispone el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

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

30. En tal sentido, esta Sala considera que los LMP son exigibles a los titulares de las actividades de hidrocarburos de proyectos nuevos desde el 15 de mayo de 2008 (fecha correspondiente al día siguiente de la publicación de la norma en cuestión en el diario oficial El Peruano). No obstante, para aquellas actividades en curso, como en el caso del administrado, este contaba con un plazo de 18 meses para adecuarse, y a partir del referido plazo, cumplir con los LMP referidos en la norma. En ese sentido, considerando que el plazo de adecuación venció en noviembre de 2009, se entiende que a partir de dicha fecha el administrado se encontraba obligado a cumplir con los LMP de efluente líquidos contenidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
31. Sin embargo, Consorcio Terminales alegó que al advertir el exceso de los LMP, elaboró un "Programa de Actualización y Adecuación al ECA de agua", el cual fue presentado a la Dgaae. Asimismo, señaló que presentó diversas comunicaciones a la ANA remitiendo diversos estudios con el fin de reducir el exceso de los parámetros DBO5 y DQO; no obstante, precisó que dicho plan se llevaría a cabo después de que Petroperú escogiera al nuevo operador de los terminales del norte, toda vez que su contrato culminó el 31 de octubre del 2014.
32. Sobre este punto, esta Sala considera necesario hacer alusión a lo señalado en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, el cual dispone:

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

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad



con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento” (Resaltado agregado)⁴⁸.

33. Como puede apreciarse de la lectura del dispositivo antes reseñado, 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.
34. 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**”⁴⁹ (énfasis agregado). En consecuencia, no constituye un factor que permita eximirlo de responsabilidad, ante la verificación de incumplimientos a la normativa ambiental.
35. Finalmente, en lo concerniente a lo alegado por el administrado referido a que la propuesta de la medida correctiva a la fecha sería imposible jurídicamente y físicamente realizarla, toda vez que ya no es operador del Terminal Supe, razón por la cual no puede realizar trabajo alguno en dicho terminal, debe precisarse que en el presente procedimiento administrativo sancionador no se impuso al administrado ninguna medida correctiva conforme a lo indicado en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI.
36. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos planteados por el administrado respecto de este extremo de su apelación.

V.2 Si en el presente procedimiento administrativo se vulneró el principio de *non bis in idem* recogido en el numeral 230.10 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y, de no ser así, si era obligación del administrado cumplir con lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, ello pese al proceso de adecuación previsto en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM

37. El administrado alegó que se estaría vulnerando el principio de *non bis in idem*, toda vez que en un procedimiento administrativo sancionador anterior, el Osinergmin lo sancionó por la misma infracción administrativa. Asimismo, indicó que la resolución emitida por dicho organismo fue impugnada judicialmente a través de la interposición de una demanda contencioso – administrativo, la cual no se encontraba consentida.
38. Sobre el particular, conviene precisar que de la revisión del expediente administrativo, el administrado solo adjuntó reportes judiciales correspondiente a los expedientes judiciales N°s 06546-2015-0-1801-JR-CA-02 y 03010-2015-0-

⁴⁸ Debe indicarse que, mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2014, fue aprobado el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 5°.

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

1801-JR-CA-15. En dichos reportes se observa que Consorcio Terminales interpuso una acción contencioso administrativo contra el Osinergmin con el fin de que se declare la nulidad de la resolución N° 070-2015-OS/TASTEM. Sin embargo, la mencionada resolución no fue adjuntada por el administrado.

39. Sin perjuicio de ello, cabe destacar que dicha resolución fue emitida por el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería – Tastem, cuya competencia está referida a resolver los recursos de apelación, entre otros, en materia de seguridad del sector energía.
40. En ese sentido, atendiendo a que en el presente caso es materia de evaluación el cumplimiento de la normativa ambiental, la vulneración a dicho principio no resulta amparable pues uno de los elementos para su configuración es que exista identidad causal o de fundamento, esto es, identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras.
41. De otro lado, el administrado señaló que en cumplimiento de la Resolución N° 035-2014-OEFA/TFA emitida por el TFA el 28 de febrero de 2014, la SDI, mediante Resolución Subdirectoral N° 1118-2014-OEFA-DFSAI/SDI del 18 de junio de 2014, declaró que no existía mérito para iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Consorcio Terminales. No obstante ello, la referida empresa precisó que para la DFSAI la postura asumida por el TFA no constituía un precedente de observancia obligatoria, motivo por el cual podría emitir decisiones basándose en criterios distintos a los emitidos por el mencionado tribunal.
42. Finalmente sobre este punto, Consorcio Terminales concluyó lo siguiente:

“...para el TFA al tratarse de una conducta continuada doblemente sancionada, como es el presente caso, vulnera el principio del non bis in idem establecido en el numeral 10 del artículo 230° de Ley N° 27444, tal como se podrá apreciar de la Resolución N° 295-2013-OEFA/TFA, en la cual el Tribunal adopta dicha postura”⁵⁰.

43. Al respecto, con el propósito de determinar si se vulneró o no este principio, antes conviene señalar el marco sobre el cual se emitieron las resoluciones aludidas por el administrado.

Sobre la Resolución N° 295-2013-OEFA/TFA

44. El 27 de diciembre de 2013, el TFA mediante la Resolución N° 295-2013-OEFA/TFA, declaró la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 355-2013-OEFA/DFSAI del 6 de agosto de 2013, toda vez que la DFSAI vulneró el principio del non bis ídem en la medida que en un procedimiento anterior que culminó con la Resolución de Gerencia General N° 482-2008-OS/GG, el Osinergmin ya había sancionado a Consorcio Terminales por no impermeabilizar el suelo del área de tanques del Terminal de Chimbote.



45. Para sustentar dicha nulidad, el TFA consideró que la conducta detectada en la supervisión efectuada el 18 y 19 de junio de 2009 en el Terminal Chimbote (supervisión que conllevó la emisión de la Resolución Directoral N° 355-2013-OEFA/DFSAL) era una conducta continuada desde la supervisión efectuada los días 3 y 4 de febrero de 2004 (supervisión que conllevó la emisión de la Resolución de Gerencia General N° 482-2008-OS/GG).
46. Por tanto, concluyó lo siguiente⁵¹:

"En consecuencia, este Tribunal Administrativo ha detectado que se ha producido en el presente caso, la triple identidad entre Resolución de Gerencia General del OSINERGMIN N° 482-2008-OS/GG, de fecha 11 de febrero de 2008 con la Resolución Directoral N° 355-2013-OEFA-DFSAL, puesto que se ha sancionado a CONSORCIO TERMINALES (mismo sujeto) por no impermeabilizar el suelo del área de tanques de la Terminal de Chimbote (mismo hecho), y por el mismo bien jurídico protegido, en este caso, el medio ambiente (mismo fundamento)."

Sobre la Resolución N° 035-2014-OEFA/TFA

47. A través de la Resolución N° 035-2014-OEFA/TFA, el 28 de febrero de 2014, el TFA declaró la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 359-2013-OEFA/DFSAL en el extremo que sancionó a Consorcio Terminales por el incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que dicha empresa no impermeabilizó "...el 30% del área estanca total de las áreas de tanques del Terminal Supe"⁵².
48. Como sustento de dicha decisión, el TFA mencionó que la resolución de la DFSAL fue emitida vulnerando los principios de legalidad y debido procedimiento recogidos en la Ley N° 27444, toda vez que en la supervisión no se identificó qué áreas estancas se encontraban sin impermeabilizar "...puesto que no se observa la ubicación de los tanques Nos. 5, 13 y 19, ni los tanques que contenían agua. Igualmente, de la fotografía N° 2 no es posible identificar cuál era el área estanca que faltaba impermeabilizar"⁵³.
49. Por ello, el TFA declaró la nulidad y ordenó que se reponga el referido procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio.
50. Atendiendo a ello, la SDI, el 18 de junio de 2014, emitió la Resolución Subdirectoral N° 1118-2014-OEFA-DFSAL/SDI⁵⁴ mediante la cual declaró que no existía mérito para iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Consorcio Terminales, en el extremo referido a la presunta infracción al literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

⁵¹ Página 21 de la Resolución N° 295-2013-OEFA/TFA.

⁵² Página 17 de la Resolución N° 035-2014-OEFA/TFA.

⁵³ Página 19 de la Resolución N° 035-2014-OEFA/TFA.

⁵⁴ Fojas 374 a 380.

51. Como se aprecia, Consorcio Terminales considera que atendiendo a que, por un lado, en un caso anterior la SDI⁵⁵, declaró que no existía mérito para iniciar un procedimiento sancionador contra Consorcio Terminales en el extremo referido a la presunta infracción al literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM; y a que, por otro, el TFA asumió una determinada postura, en el presente caso se habría vulnerado el principio del non bis in ídem.
52. No obstante, la decisión emitida por la SDI respecto a no iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra el administrado por el incumplimiento a la mencionada disposición, fue dictada sobre la base de la falta de identificación a las áreas que faltaba impermeabilizar en el Terminal Supe. Ello, a criterio de esta Sala, no impide a que en futuras supervisiones, como las llevadas a cabo en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador, se detecten hallazgos relacionados al incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Asumir lo contrario, implicaría desconocer las disposiciones legales que deben ser cumplidas por los administrados.
53. Finalmente, sin perjuicio que la postura asumida por el TFA en dicha oportunidad a través de la Resolución N° 295-2016-OEFA/TFA no ostenta la calidad de precedente de observancia obligatoria, en dicho acto administrativo se analizaron dos procedimientos administrativos sancionadores con el fin de determinar si hubo o no vulneración a dicho principio, a diferencia de este caso, en el que en la Resolución Subdirectoral N° 1118-2014-OEFA-DFSAI/SDI la SDI declaró que no había mérito para iniciar un procedimiento sancionador; es decir, el administrado no fue sancionado.
54. Por dichas consideraciones, esta Sala concluye que en el presente caso no corresponde realizar el análisis de la presunta vulneración al principio de *non bis in ídem* alegado por el administrado, motivo por el cual corresponde desestimarlo.

V.3 Si Consorcio Terminales contaba con un almacén temporal de residuos sólidos que cumpla con las exigencias establecidas en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

55. En el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI determinó que Consorcio Terminales incumplió lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, ello al verificarse, durante las supervisiones del 26 de julio de 2012 y 11 de octubre de 2013, habría ubicado su almacén temporal de residuos sólidos peligrosos al interior del área estanca de los tanques de almacenamiento de combustibles.


⁵⁵ En atención a la declaración de nulidad por parte del TFA mediante la Resolución N° 035-2014-OEFA/TFA-SEE.



56. Sobre el particular, el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁵⁶ establece que los residuos sólidos, en cualquiera de las actividades de hidrocarburos, deben ser manejados de manera concordante con la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**) y su Reglamento (aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM), sus modificatorias, sustitutorias y complementarias. En tal sentido, dado que dicha norma hace una remisión a la citada Ley N° 27314 y a su reglamento, es este último dispositivo –en particular, sus artículos 40° y 41°– el cual será materia de análisis en el presente acápite.
57. Al respecto, resulta pertinente indicar que el artículo 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece que el almacenamiento temporal debe realizarse mediante el uso de contenedores seguros, los cuales deben estar ubicados en unidades donde se generen residuos sólidos peligrosos, contando para ello con un **área que cumpla con las características señaladas en el artículo 40° del referido decreto supremo.**
58. Al respecto, el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece las siguientes condiciones que se debe cumplir para el almacenamiento central en las instalaciones del generador de residuos sólidos:

"Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador

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

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

⁵⁶

DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

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

10. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste". (Énfasis agregado)

59. Sobre la base de la disposición antes citada, se advierte que los generadores de residuos sólidos peligrosos (del ámbito no municipal) tienen la obligación de contar al interior de sus instalaciones con un área destinada al almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos, la cual debe cumplir con los requisitos previstos en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
60. Ahora bien, durante la supervisión regular del 26 de julio del 2012, el supervisor detectó lo siguiente⁵⁷:

"En el área estanca de los tanques de almacenamiento de combustibles líquidos, se observa ubicación inadecuada del almacén de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos (botellas, baterías, latas de pintura).

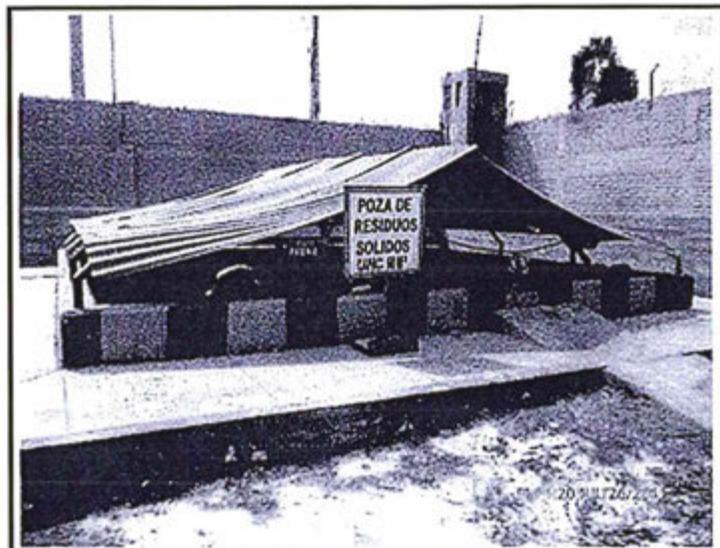
La Poza (almacén), posee un volumen de almacenamiento de 90 m³ y se encuentra construida con material de ladrillo y con techo provisional de polipropileno (plástico).

Además, no se cuenta con sistema de tratamiento de lixiviados de residuos sólidos.

Coordenadas: 0200104/8805203"

61. Asimismo, las conductas detectadas se sustentaron en las siguientes fotografías obtenidas en las supervisiones del 27 de julio de 2012 y 11 de octubre de 2013⁵⁸:

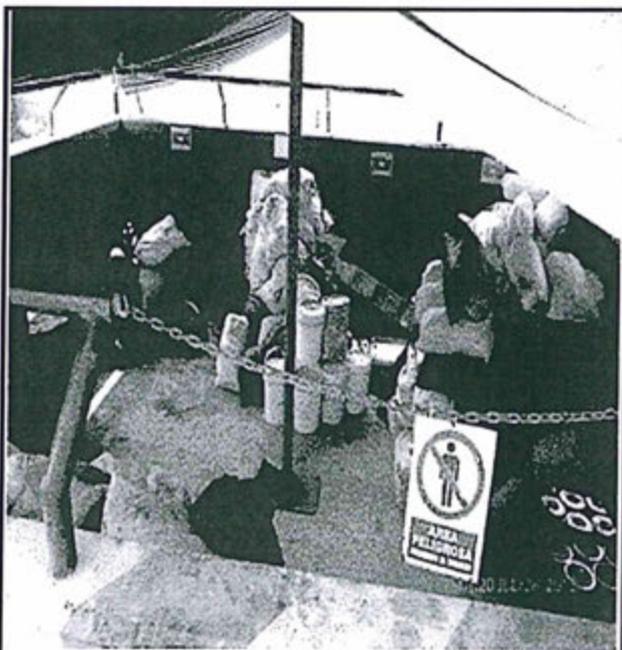
Fotografía N° 15 y 16 del Informe de Supervisión N° 909-2012-OEFA/DS



Fotografía N° 15: Muestra estructura del almacén de residuos peligrosos, ubicado en lugar ambientalmente inadecuado y dentro del área estanca de los tanques de almacenamiento.

⁵⁷ Foja 16. Página 17 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 909-2012-OEFA/DS-HID.

⁵⁸ Foja 16. Página 37 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 909-2012-OEFA/DS-HID y Página 33 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 1541-2013-OEFA/DS-HID.



Fotografía N° 16: Muestra estructura del almacén de residuos peligrosos, ubicado en lugar ambientalmente inadecuado y dentro del área estanca de los tanques de almacenamiento.

Fotografía N° 7 y 8 del Informe de Supervisión N° 1541-2013-OEFA/DS-HID



Fotografía N° 7: Poza de residuos sólidos peligrosos



Fotografía N° 8: Residuos peligrosos debidamente sellados y rotulados

62. Asimismo, la DS señaló en el ITA que el almacén de residuos sólidos de la Planta de Abastecimiento – Terminal Supe estaría ubicado al interior del área estanca de los tanques de almacenamiento de combustible⁵⁹:

"(...)

63. En relación a lo detectado en la poza de residuos, se advirtió en la supervisión del 2012 que dicha poza se encuentra dentro del área estanca N° 2 de la Planta de Abastecimiento, a unos 30 metros del Tanque de Almacenamiento N° 19 de diéses (SIC) B-5, lo que fue corroborado mediante el Informe de Supervisión N° 054-2015-OEFA/DS-HID, incluyéndose dentro del área estanca otra área de acopio de tuberías de fibra de vidrio, área adicional detectada en la supervisión del mes de noviembre de 2015".

63. De acuerdo con lo detectado por el supervisor, la DFSAI concluyó que al momento de realizarse las supervisiones, su almacén temporal de residuos sólidos peligrosos al interior del área estanca de los tanques de almacenamiento de combustibles.
64. Ante ello, en su recurso de apelación, Consorcio Terminales manifestó que en sus descargos presentó fotografías mediante las cuales acreditaría que el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos se encuentra cercado y techado y con un sistema contra incendios. A ello agregó que de las fotografías también se apreciaría la disposición de los residuos sólidos peligrosos a través de una EPS.
65. En ese sentido, para acreditar lo señalado el administrado adjuntó las siguientes fotografías⁶⁰:

⁵⁹ Foja 11 reverso.

⁶⁰ Foja 179 y 180.



66. No obstante, del análisis de dichas fotografías, es posible advertir que estas no se encuentran fechadas, razón por la cual no generan certeza respecto del momento en que fueron tomadas, es decir, si fueron tomadas antes, durante o de forma posterior a las supervisiones del 26 de julio de 2012 y 11 de octubre del 2013.

67. En ese sentido, con base en los medios probatorios actuados y tomando en cuenta que Consorcio Terminales no ha presentado medio probatorio alguno que demuestre el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 40° y 41°

del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, corresponde desestimar las alegaciones formuladas por la empresa apelante en este extremo de su recurso y confirmar la Resolución Directoral N° 937-2016-OEFA/DFSAI.

V.4 Si en el marco de lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y la Ley N° 30230, correspondía que la DFSAI declare la responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Terminales y que inscriba su pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos correspondiente

68. El administrado refirió que la DFSAI, mediante la resolución apelada, dispuso que no era pertinente ordenar medidas correctivas, toda vez que Consorcio Terminales ya no operaba el Terminal Supe. No obstante ello, el administrado señaló que en la misma resolución impugnada, la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa y dispuso la inscripción de su pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos correspondiente, lo cual –agregó– afectaba sus intereses en la medida que *“conllevaría a determinarse la reincidencia en caso se vuelva a cometer la misma infracción...”*⁶¹.

69. A efectos de sustentar dicha afirmación, Consorcio Terminales manifestó que el fundamento recaía:

*“en el espíritu de la norma referido a (sic) aplicación de medidas correctivas, toda vez que estas buscan revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo de la conducta infractora que un administrado hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y/o la salud de las personas”*⁶².

70. Atendiendo a ello, el administrado concluyó que el dictado de las medidas correctivas tiene un rol preventivo en la fiscalización ambiental y bajo dicho escenario no resultaba congruente que, por un lado, a través de la Resolución Directoral N° 937-2016-OEFA/DFSAI se busque que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares ambientales con la finalidad de asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente y, por otro, que:

*“...se le sancione disponiendo la inscripción en un registro con lo cual para una futura infracción en cualquiera de los 9 terminales que tiene y tuvo a su cargo, tendría la condición de reincidente, toda vez que el beneficio de la aplicación de medida correctiva establecido en la Ley N° 30230 no podría aplicarse en caso de la reincidencia entendida como la comisión de la misma infracción por parte del administrado”*⁶³.

71. Sobre el particular, primero conviene señalar que en el presente caso no se ordenó una medida correctiva al administrado ni se impuso una sanción.



⁶¹ Foja 408.


⁶² Fojas 408 y 409.

⁶³ Foja 409.

72. Hecha dicha aclaración, conviene señalar que el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, en cuyo artículo 19° se establece lo siguiente:

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

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

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

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

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

(Énfasis agregado)

73. En esa línea y con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del citado artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD⁶⁴, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

(...)

⁶⁴ Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19 de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial el Peruano el 24 de julio de 2014

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

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

(...)”. (Énfasis agregado)

74. De lo expuesto se advierte que, durante la vigencia de la citada norma, el OEFA tramitaría procedimientos excepcionales, en los cuales si se verifica la existencia de infracción administrativa, se declararía la responsabilidad de la empresa, y dictaría las medidas correctivas destinadas a revertir las conductas que constituyen infracción. Y, en caso se incumpla la medida en cuestión, la entidad se encontrará habilitada a imponer las sanciones correspondientes⁶⁵.
75. En ese sentido, con la dación de la Ley N° 30230 se buscó que la consecuencia jurídica, esto es, la sanción se encuentre suspendida hasta el término de los tres (3) años de vigencia de dicha ley. Con lo cual a partir de la vigencia de la mencionada Ley, la Administración solo se encontraba facultada a declarar la responsabilidad administrativa y, de corresponder, dictar la medida correctiva correspondiente. No obstante ello –y conforme a la lectura de la mencionada disposición– ante un eventual incumplimiento de la medida correctiva, el OEFA se encuentra facultado a reanudar el procedimiento administrativo sancionador y, en este caso, imponer la sanción correspondiente (multa o amonestación).
76. Ahora bien, considerando que a la fecha de la emisión de la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI (11 de marzo de 2016) ya se encontraba vigente la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, la DFSAI –de comprobar la comisión de infracción administrativa por parte de Consorcio Terminales– solo debía determinar su responsabilidad administrativa⁶⁶, en este caso, por incumplir lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del

⁶⁵ Sin embargo, conforme se desprende de la lectura del referido artículo 19° de la Ley N° 30230, en caso las conductas infractoras se encontrasen en los supuestos establecidos en los literales a), b) o c) de dicho artículo, la entidad podrá imponer el 100% de las multas aplicables (procedimientos ordinarios).

⁶⁶ Sin perjuicio, también, de verificar que el administrado no se encuentra dentro de los literales a), b) o c) del artículo 19° de la Ley N° 30230.



Décreto Supremo N° 037-2008-PCM, y no imponer sanción alguna sobre dicho extremo (multa o amonestación).

77. Tomando en consideración lo antes expuesto, de la revisión de la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI se observa que la DFSAI, luego de verificar que Consorcio Terminales incurrió en las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, determinó su responsabilidad administrativa, no imponiéndole medida correctiva alguna.
78. En consecuencia, esta Sala concluye que la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI ha sido dictada en virtud de las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, motivo por el cual debe desestimarse lo alegado por Consorcio Terminales en este extremo de su apelación.

Respecto de la inscripción del registro de actos administrativos

79. Por otro lado, Consorcio Terminales señaló que a pesar que la DFSAI no le ordenó el cumplimiento de una medida correctiva, dispuso que su pronunciamiento sea inscrito en el Registro de Actos Administrativos correspondiente.
80. Al respecto, conviene indicar que la segunda disposición complementaria final de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 017-2015-OEFA/CD⁶⁷, señala que la Autoridad Decisora y el Tribunal de Fiscalización Ambiental deben mantener un registro permanente de los actos administrativos que declaren la existencia de infracción administrativa, dispongan sanciones, medidas cautelares y correctivas impuestas, así como los actos que resuelven los recursos administrativos.
81. De la lectura de la norma antes citada, se aprecia que la finalidad del referido registro es mantener un inventario de los actos administrativos que emiten las autoridades en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, siendo

⁶⁷ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 017-2015-OEFA/CD, que modifica el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo de 2015.

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

(...).

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Segunda.- Registro de Actos Administrativos

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

(...)"

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

que dicha inscripción constituye una obligación legal a cargo de las referidas autoridades.

82. En consecuencia, disponer la inscripción de la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI en el Registro de Actos Administrativos del OEFA es una obligación que debe ser cumplida por la primera instancia administrativa o el Tribunal de Fiscalización Ambiental, de ser el caso.
83. En ese sentido, teniendo en cuenta que mediante la mencionada resolución la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales por incurrir en las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, correspondía que la primera instancia disponga la inscripción del referido acto en el Registro de Actos Administrativos correspondiente, tal como finalmente lo hizo en el artículo 5° de la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI.
84. Finalmente, Consorcio Terminales manifestó que partiendo del rol preventivo que tienen las medidas correctivas no resultaba congruente que, por un lado, se busque que adapte sus actividades a determinados estándares ambientales con la finalidad de asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente y, por otro, *"...se le sancione disponiendo la inscripción en un registro con lo cual para una futura infracción en cualquiera de los 9 terminales que tiene y tuvo a su cargo, tendría la condición de reincidente..."*⁶⁸.
85. Sobre el particular debe mencionarse que la inscripción en el Registro de Actos Administrativos no constituye una sanción administrativa, sino más bien un registro de los actos emitidos por la DFSAI o, en su caso, por el TFA, tal como fue advertido anteriormente.

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° 937-2016-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.

⁶⁸ Foja 409.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Consorcio Terminales y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
SEBASTIAN ENRIQUE SUILO LOPEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
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° 937-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, en los extremos referidos a las conductas infractoras N° 1 y 3 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° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos que se exponen a continuación.

1. Mediante la Resolución Directoral N° 937-2016-OEFA/DFSAI, la primera instancia administrativa declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Consorcio Terminales contra la Resolución Directoral N° 342-2016-OEFA/DFSAI del 11 de marzo de 2016, a través de la cual se declaró la responsabilidad a la referida empresa por no impermeabilizar las áreas de la zona estanca N° 1, 2, 3 y 4 (tanques 11, 12, 15, 16, 9, 19, 18, área de influencia del tanque Slop y Tanques 13 y 5) de la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos del Terminal Supe, 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 el Terminal Supe 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 reglamento⁶⁹.
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

⁶⁹ 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.

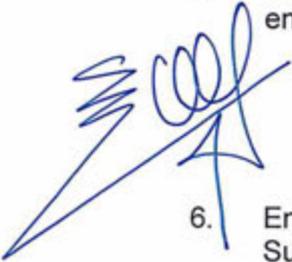
a) La auditoría podrá ser realizada por la DGH a través de Empresas de Auditoría e Inspectoría, de conformidad con el Decreto Ley N° 25763 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-93-EM.

la misma, e **indicaría el plazo que se otorgaría a la empresa almacenadora de hidrocarburos para la corrección o reparación de la excepción**⁷⁰.

Culminado 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, 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 Hidrocarburos**⁷¹ 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 al él, debían realizarse auditorías técnicas completas que a la fecha de la emisión del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, no se habían realizado. Asimismo, 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.

⁷⁰ 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

⁷¹ Entiéndase que, cuando se menciona el **reglamento de seguridad**, este contemplaba contempla aspectos relacionados a la 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, impidiendo que las refinerías y plantas de abastecimientos preexistentes puedan adecuarse⁷²; 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-EM⁷³.
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

⁷² 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;

(...)

⁷³ 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.

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."

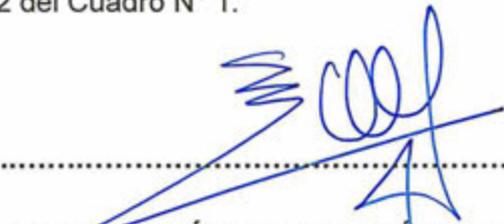
10. De lo expuesto en los considerandos previos, es posible colegir lo siguiente:
- a. Que el procedimiento de adecuación de las instalaciones preexistentes al Decreto Supremo N° 052-93-EM, tiene fines de seguridad y de protección ambiental.
 - b. Los administrados con infraestructura preexistente a 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, debían 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 Consorcio Terminales. Hacer lo contrario (modificar las instalaciones para adecuarse) sería realizar actividades de orden ambiental sin contar con la autorización previa, actividad pasible de sanción.
12. En tal sentido, las cinco (5) supervisiones regulares realizadas a las instalaciones del Terminal Supe, debieron 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 en el presente caso, se considera oportuno señalar lo siguiente como elementos adicionales.
- a. 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 presentar un cronograma calendarizado a la autoridades competentes para su aprobación.

- b. Para el caso específico de Consorcio Terminales -en el marco del cumplimiento de lo estipulado en el Decreto Supremo N° 017-2013-EM-, este cuenta con un cronograma aprobado el 1 de abril de 2014 vía Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos N° 4446-2014-OS-GFHL/UPPD, que le autoriza adecuar sus instalaciones preexistentes⁷⁴.
- c. En el cronograma aprobado de Consorcio Terminales, se puede evidenciar, que la impermeabilización del área estanca de los terminales del norte, (incluido el Terminal Supe) terminarán en el segundo semestre del 2017⁷⁵
15. Por tanto, si Consorcio Terminales tiene un cronograma aprobado para la adecuación del área estanca, donde se especifica que la adecuación será terminada en el segundo semestre de 2017, 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 Consorcio Terminales.

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

PRIMERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 937-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016 en el extremo que declaró la responsabilidad de Consorcio Terminales por la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución y,

SEGUNDO.- ARCHIVAR el procedimiento administrativo sancionador seguido contra Consorcio Terminales, en el extremo que se declaró su responsabilidad por la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1.



.....

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

⁷⁴ Considerando 106. Foja 326 reverso.

⁷⁵ Considerando 108. Foja 326 reverso.