



**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera**

**RESOLUCIÓN N° 080-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 1568-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS<sup>1</sup>  
ADMINISTRADO : MAPLE GAS CORPORATION DEL PERÚ S.R.L.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1364-2017-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** *Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI del 21 de noviembre de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Maple Gas Corporation del Perú S.R.L. por no haber impermeabilizado el suelo donde se ubican las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N°s 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas Pucallpa; lo cual generó el incumplimiento del artículo 51° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM en concordancia con el literal b) del artículo 39° del Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 052-93-EM; y, configuró la infracción prevista en el literal f) del artículo 11° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OEFA, aprobada mediante Resolución N° 035-2015-OEFA/CD. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.*

Lima, 5 de abril de 2018

<sup>1</sup> El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2007-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1568-2017-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es el órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

## I. ANTECEDENTES

1. Maple Gas Corporation del Perú S.R.L.<sup>2</sup> (en adelante, **Maple**) realiza actividades de refinación de crudo, almacenamiento y comercialización de productos terminados en la Refinería y la Planta de Ventas de Pucallpa, las que se encuentran localizadas en un predio de 98 435,17 m<sup>2</sup> y 12 870 m<sup>2</sup> respectivamente (en adelante, **Refinería y Planta de Ventas**), del distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali.
2. Mediante Resolución Directoral N° 104-96-EM/DGH, la Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de la Refinería u Planta de Ventas Pucallpa (en lo sucesivo, **PAMA**).

### De la supervisión regular realizada en el 2013

3. Del 21 al 22 de setiembre 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2013**) a las instalaciones de la Refinería y Planta de Ventas, durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende de las Actas de Supervisión Directa N°s 1147, 1148, 1149<sup>3</sup> (en adelante, **Actas de Supervisión 2013**), las cuales fueron evaluadas en el Informe de Supervisión N° 1683-2013-OEFA/DS-HID<sup>4</sup> del 27 de diciembre de 2013 (en adelante, **Informe de Supervisión 2013**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 2627-2016-OEFA/DS<sup>5</sup> del 31 de agosto de 2016 (en adelante, **ITA 2016-1**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectorial N° 989-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de junio de 2017<sup>6</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Maple por las conductas infractoras detalladas a continuación:

<sup>2</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20195923753.

<sup>3</sup> Documento del Informe de Supervisión N° 1683-2013-OEFA/DS-HID, pp. 52 a 57, contenido en el disco compacto que obra en folio 45.

<sup>4</sup> Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 45.

<sup>5</sup> Folios 32 a 44.

<sup>6</sup> Folios 46 a 51. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 17 de julio de 2017 (folio 52).

**Cuadro N° 1: Detalle de las presuntas conductas infractoras**

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Maple no habría realizado un adecuado acondicionamiento sanitario y ambiental de los residuos sólidos generados en la Refinería y Planta de Ventas Pucallpa, al haberse detectado que éstos eran abandonados en un área colindante al almacén central.	Artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, <b>Antiguo RPAAH</b> ), artículo 10° y 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 054-2004-PCM (en adelante, <b>RLGRS</b> ).	Numeral 3.8 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias (en adelante, <b>RCD N° 028-2003-OS/CD</b> ).
2	Maple no habría impermeabilizado el suelo donde se ubican las áreas estancas de los tanques de almacenamiento N°s 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas Pucallpa.	Literal c) del artículo 43° <sup>7</sup> del Antiguo RPAAH.	Numeral 3.12 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos <sup>8</sup> .

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 989-2017-OEFA/DFSAI/SDI  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

<sup>7</sup> **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el 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 (0,000 000 1) 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 (...).

<sup>8</sup> **Resolución del Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD. Anexo I Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**

Tipificación de Infracción	Base Legal	Sanción	Otras Sanciones
3.12. Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos			
3.12.1 Incumplimiento de las normas sobre área estanca y sistemas de drenajes.	Art. 37° del RSAH Art. 39° del RSAH. Arts. 72°, 111° literal b) y 233° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. CI, STA Arts. 43° inciso c), 46° y 82° literal a) del Antiguo RPAAH. Arts. 155°, 156° inciso b, 205° y 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM	Hasta 3,500 UIT.	CI, STA

Sobre la supervisión regular efectuada en el 2015

5. Por otro lado, el 18 de setiembre de 2015, la DS efectuó una nueva supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2015**) a las instalaciones de la Planta de Ventas donde se constató el presunto incumplimiento de las obligaciones ambientales del administrado, conforme se evidencia del Acta de Supervisión del 18 de setiembre de 2015<sup>9</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión 2015**), siendo evaluada a través del Informe de Supervisión N° 186-2016-OEFA/DS-HID<sup>10</sup> del 28 de enero de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión 2015**) y posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 2306-201-OEFA/DS<sup>11</sup> del 29 de agosto de 2016 (en adelante, **ITA 2016-2**).
6. En virtud a los mencionados actuados, mediante Resolución Subdirectoral N° 637-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de abril de 2017<sup>12</sup>, la SDI dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Maple, por la presunta comisión de la siguiente conducta infractora:

**Cuadro N° 2: Detalle de la presunta conducta infractora**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Maple no habría impermeabilizado el suelo donde se ubican las áreas estancas de los tanques de almacenamiento N°s 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas Pucallpa.	Artículo 51 <sup>o13</sup> del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, <b>Nuevo RPAAH</b> ), en	Literal f) del artículo 11 <sup>o15</sup> de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OEFA, aprobada mediante Resolución de

<sup>9</sup> Documento del Informe de Supervisión N° 186-2016-OEFA/DS-HID, pp. 24 a 26, contenido en el disco compacto que obra en folio 11.

<sup>10</sup> Documento contenido en el disco compacto que obra en folio 11.

<sup>11</sup> Folios 1 al 10.

<sup>12</sup> Folios 12 a 16. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 15 de mayo de 2017 (folio 17).

<sup>13</sup> **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM**

Artículo 51.- Medidas de Manejo y Almacenamiento de Hidrocarburos y productos químicos

Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el Titular de las Actividades de Hidrocarburos deberá cumplir con las medidas establecidas en los reglamentos sectoriales correspondientes, entre ellos:

- Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 052-93-EM y sus modificatorias.
- Disposiciones relativas a la quema de gases, contenidas en el Decreto Supremo N° 048- 2009-EM.
- Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos aprobado mediante Decreto Supremo N° 081-2007-EM.
- Otras disposiciones que regulen la materia.

<sup>15</sup> **Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OEFA**, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD

Artículo 11°.- Infracciones administrativas referidas a las actividades de hidrocarburos Constituyen infracciones administrativas referidas a las actividades de hidrocarburos: (...)

	concordancia con el literal b) del artículo 39 <sup>14</sup> del Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 052-93-EM (en adelante, RSAH)	Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (en adelante, RCD N° 035-2015-OEFA/CD), en concordancia con el numeral 9.6 <sup>16</sup> del Cuadro anexo a la referida norma.
--	--	--

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 637-2017-OEFA/DFSAI/SDI  
Elaboración: TFA

De la acumulación de los procedimientos

7. Mediante Resolución Subdirectoral N° 1461-2017-OEFA-DFSAI/SDI<sup>17</sup>, del 18 de setiembre de 2017, la SDI resolvió efectuar la acumulación del procedimiento administrativo sancionador seguido en el expediente N° 1848-2017-OEFA/DFSAI/PAS (cuyo inicio se dio a través de la Resolución Subdirectoral N° 989-2017-OEFA/DFSAI/SDI) al tramitado en el expediente N° 1568-2017-OEFA/DFSAI/PAS (incoado mediante Resolución Subdirectoral N° 637-2017-OEFA/DFSAI/SDI), de conformidad con lo establecido en el artículo 158<sup>18</sup> del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**).
8. Al respecto, la mencionada autoridad consideró que las conductas infractoras N°2 del Cuadro N° 1 y la N° 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, guardan

f) No cumplir las normas sobre manejo y almacenamiento de hidrocarburos establecidas en el Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 052-93-EM o la norma que lo sustituya (...).

<sup>14</sup> **Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 052-93-EM**

Artículo 39.- En las instalaciones de almacenamiento de hidrocarburos deberán tomarse especiales precauciones para prevenir que derrames accidentales de líquidos Clase I, II o IIIA pueden poner en peligro edificaciones, servicios, propiedades vecinas o cursos de agua. Se obedecerá lo indicado en los siguientes incisos: (...)

b) Las áreas estancas de seguridad estarán formadas por diques estancos sobre un suelo impermeable a los combustibles que encierra, la capacidad volumétrica no será menor que el 110 por ciento del tanque mayor o el volumen del mayor tanque sin considerar el volumen desplazado por los otros tanques.

<sup>16</sup> **Cuadro anexo de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD**

9 OBLIGACIONES REFERIDAS A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
9.6	No cumplir las normas sobre manejo y almacenamiento de hidrocarburos establecidas en el Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 052-93-EM o la norma que lo sustituya	Genera daño potencial a la flora o fauna	Artículo 51° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	GRAVE	De 5 a 500 UIT
		Genera daño potencial a la salud o vida humana		GRAVE	De 10 a 1 000 UIT
		Genera daño real a la flora o fauna		MUY GRAVE	De 20 a 2 000 UIT
		Genera daño real a la salud o vida humana		MUY GRAVE	De 30 a 3 000 UIT

<sup>17</sup> Folios 79 y 80. La citada resolución fue notificada a Maple el 5 de octubre de 2017.

<sup>18</sup> **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General  
Artículo 158.- Acumulación de procedimientos**

La autoridad responsable de la instrucción, por propia iniciativa o a instancia de los administrados, dispone mediante resolución irrecurrible la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión.

conexión; por lo que, fundamentó su decisión en que: i) ambas están referidas al mismo administrado y que ii) los dos procedimientos sancionadores se refieren al presunto incumplimiento de la obligación de impermeabilizar las áreas estancas de los tanques N<sup>os</sup> 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas, aun cuando fueron detectados en distintas acciones de supervisión.

9. Con posterioridad y tras la evaluación de los descargos presentados por Maple<sup>19</sup>, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 1009-2017-OEFA/DFSAI/SDI-IFI del 20 de octubre de 2017<sup>20</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), otorgando un plazo de cinco días hábiles para la presentación de los descargos del administrado<sup>21</sup>.
10. Luego de analizados los descargos, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI del 21 de noviembre de 2017<sup>22</sup>, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Maple<sup>23</sup>, por la

<sup>19</sup> Presentados mediante escritos con Registros N° 44998 (folios 18 a 21) y N° 61246 (folios 53 a 60) el 12 de junio y 15 de agosto de 2017, respectivamente.

<sup>20</sup> Folios 82 a 92. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 799-2017-OEFA/DFSAI/SDI el 23 de octubre de 2017 (folio 93).

<sup>21</sup> Mediante escrito con Registro 83117 el 14 de noviembre de 2017 (folios 95 a 102), el administrado formuló sus descargos al Informe Final de Instrucción.

<sup>22</sup> Folios 126 a 136. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada a Maple el 21 de noviembre de 2017 (foja 137).

<sup>23</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Maple, se realizó 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, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

**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 (...)

**Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230**

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

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

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

comisión de conducta detallada <sup>24</sup> en el cuadro que se muestra a continuación:

**Cuadro N° 3.- Detalle de la conducta infractora**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Maple no impermeabilizó el suelo donde se ubican las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N°s 13,14, 15 y 16 de la Planta de Ventas Pucallpa.	Artículo 51° del Nuevo RPAAH, en concordancia con el literal b) del artículo 39° del RSAH.	Literal f) del artículo 11° de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD, en concordancia con el numeral 9.6 del Cuadro anexo a la referida norma.

Fuente: Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA.

11. Asimismo, mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Maple el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

**Cuadro N° 4: Detalle de la medida correctiva ordenada a Maple**

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
1	Maple no impermeabilizó el suelo donde se ubican las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N°s 13,14, 15 y 16 de la Planta de Ventas Pucallpa.	Realizar impermeabilización del área estanca (piso impermeabilizado) correspondiente a los Tanques de Almacenamiento de hidrocarburo N° 13, 14, 15 y 16, con material impermeable en el cual no se vea comprometido un componente ambiental (suelo). Antes deberá realizar los trabajos de limpieza y remediación del suelo en caso cuente con áreas	En un plazo no mayor de ciento noventa y cinco (195) días hábiles contados desde la notificación de la resolución apelada.	Remitir a la DFSAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles adicionales a los otorgados para su implementación, la siguiente documentación: - Informe de las actividades realizadas para la impermeabilización de las áreas estancas, que incluya el cronograma de trabajo, las características técnicas y dimensiones del material impermeable usado, registros fotográficos debidamente fechados, entre otros. - En caso se realicen actividades de limpieza por derrames y/o

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.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

<sup>24</sup>

Mediante el artículo 6° de la Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a:

Presunta Conducta Infractora
Maple no realizó un adecuado acondicionamiento sanitario y ambiental de los residuos sólidos generados en la Refinería y Planta de Ventas Pucallpa, al haberse detectado que éstos eran abandonados a la intemperie en un área colindante al almacén central.

En ese sentido, no se consignan los argumentos de la primera instancia administrativa relacionados a la misma.

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
		impactadas con hidrocarburo.		remediación de suelos en la zona estanca, deberá acreditar que la calidad del suelo se encuentre acorde a los estándares mediante la presentación de los respectivos informes de ensayo de calidad de suelos; y los manifiestos de residuos sólidos peligrosos.

Fuente: Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

12. La Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La Autoridad Decisora, precisó que de los registros fotográficos obrantes en los Informes de Supervisión 2013 y 2015, elaborados en virtud a las acciones de supervisión realizadas el 21 y 22 de noviembre de 2013 y el 18 de setiembre de 2015 respectivamente, se aprecia que la DS detectó que las áreas estancas correspondientes a los Tanques de Almacenamiento N°s 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas no estaban impermeabilizadas, toda vez que la superficie donde estas se ubican presentaba vegetación.
- (ii) Con relación al argumento del administrado referido a la normativa aplicable y a la presunta vulneración del principio *non bis in idem* debido a que se habrían iniciado dos procedimientos administrativos por la misma conducta infractora, la primera instancia indicó que al detectarse que Maple no impermeabilizó el suelo donde se ubican las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N°s 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas, tanto en las supervisiones efectuadas en el año 2013 como en el 2015, se estaría ante una conducta ilícita de naturaleza permanente que se mantiene a la fecha, máxime si se considera que el administrado argumentó que en atención de la naturaleza arcillosa del suelo, este no requiere de su impermeabilización.
- (iii) Al respecto, la DFSAI además mencionó que al haberse realizado la acumulación de los expedientes administrativos sancionadores así como debido al carácter permanente de la infracción detectada, corresponde aplicar la norma sustantiva vigente, esto es, el artículo 51° del Nuevo RPAAH, el cual recoge la misma obligación contemplada en el artículo 43° del Antiguo RPAAH, respecto a la obligatoriedad de la impermeabilización del área estanca.
- (iv) En tal sentido, toda vez que los hechos imputados detectados en las Supervisiones 2013 y 2015 se refieren a la misma conducta infractora de carácter permanente, la primera instancia consideró que en virtud a dicha naturaleza, le es aplicable el artículo 51° del Nuevo RPAAH, por lo que, tratándose de un solo procedimiento administrativo (acumulado), correspondería una sola consecuencia jurídica. En base a dichos argumentos, la DFSAI precisó que en el presente procedimiento

administrativo sancionador no se ha vulnerado el principio *non bis in idem* ya sea en su vertiente material como en la procesal.

- (v) Con relación al argumento del administrado referido a la presunta vulneración del principio de tipicidad, toda vez que el supuesto de hecho recogido en el artículo 51° del Nuevo RPAAH, no establece una obligación fiscalizable ambientalmente clara y específica sino que únicamente efectúa una remisión a otras normas, no es competencia del OEFA, la Autoridad Decisora estableció que:

El artículo 51° del RPAAH establece que para el manejo y almacenamiento de hidrocarburos se deben cumplir con las medidas previstas en el Decreto Supremo N° 052-93-EM, cuyo Artículo 39° dispone que (...) las áreas estancas de seguridad deben estar formadas por diques estancos con el suelo impermeable.

(...)

Al respecto, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA en la Resolución N° 062-2016-OEFA/TFA-SME ha precisado que (...), la remisión contenida en el Artículo 51° del RPAAH no excluye el carácter ambiental de la obligación prevista ni la competencia del OEFA para supervisar o fiscalizar el cumplimiento de la referida norma.

- (vi) En virtud a ello, la DFSAI señaló que el OEFA es la entidad competente a efectos de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 51° del Nuevo RPAAH y demás obligaciones contenidas vía remisión de la citada norma; en tal sentido, desestimó el argumento esgrimido por Maple con referencia a la vulneración del principio de tipicidad.

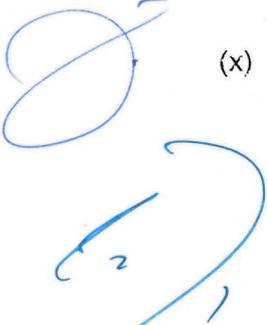
- (vii) Por otro lado, con relación al argumento del administrado referido a que no corresponde el dictado de una medida correctiva de impermeabilización atendiendo a que el área estanca de los referidos tanques de almacenamiento sí se encuentra impermeabilizada como consecuencia de que el suelo que los rodea es de naturaleza arcillosa –lo cual sustentó a través del estudio de suelo elaborado por la empresa Inspectra-, la primera instancia señaló que este único medio probatorio presentado por el administrado no está referido a la delimitación de las zonas que agrupan condiciones edáficas homogéneas, sino a determinar de manera puntual las características de permeabilidad de las áreas estancas que contienen a los tanques de almacenamiento señalados en el mencionado estudio, alcance que no incluye de manera expresa a los Tanques de Almacenamiento N°s 13 y 16, por lo que no resulta representativo a fin de desvirtuar la imputación materia de análisis.

- (viii) No obstante ello, la DFSAI precisó que de la revisión del mencionado estudio de suelo se verifica que el área estanca de los Tanques N° 14 y 15 se encuentra constituida por dos tipos de suelo (limo arenoso y arcilloso); ahora bien, en dicho documento no se evidencia un análisis del coeficiente de permeabilidad que permita determinar sus características. En consecuencia, precisó que un depósito de arcilla natural no constituye en sí mismo una

garantía de impermeabilización, debido a que por su alto nivel de humedad, la arcilla se encuentra en el límite del estado líquido o cerca de él, por lo que posee poca o ninguna resistencia, que puede dar lugar a su deformación con posterioridad.



(ix) De igual manera, con referencia al argumento señalado por Maple concerniente a que con la implementación de una de las medidas propuestas (losa de concreto, geomembrana u otro sistema), la capa superficial del suelo sería afectada seriamente al destruirse por completo sus características orgánicas inmediatamente o con el transcurrir del tiempo, siendo contrario al fin ambiental que se pretende alcanzar con la impermeabilización, la Autoridad Decisora precisó que la importancia de tomar muestras y acreditar la impermeabilidad de la capa superficial reside en que el suelo es un material no consolidado compuesto por partículas inorgánicas, materia orgánica, agua, aire y organismos, la cual abarca desde la capa superior de la superficie terrestre hasta los diferentes niveles de profundidad, por lo que su protección debe ser integral y en todos sus horizontes.



(x) Así también, en atención al argumento del administrado relativo a que el artículo 39° del RSAH no especifica el tipo de material ni su grado de permeabilidad y que la norma sectorial, ya derogada, señalaba que el material impermeabilizante debería ser menor a 0,0000001 cm/segundo, disposición que sí cumpliría, la DFSAI indicó que el hecho imputado a Maple no cuestiona la constante de permeabilidad del componente expuesto, toda vez que este no tiene ninguna característica de permeabilidad por ser del tipo limoso arenoso, por lo que al no estar debidamente impermeabilizado se encuentra expuesto al contacto directo con los hidrocarburos, más aún en un área donde estos son almacenados.



(xi) Finalmente, con relación a lo argumentado por Maple sobre el hecho de que la construcción de los Tanques de Almacenamiento N°s 13, 14, 15 y 16 se llevó a cabo con anterioridad a la promulgación del Decreto Supremo N° 046-1993-EM, primer Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, por lo que sus áreas estancas cumplían con lo establecido en dicha norma y se encontraban acorde con la "Guía para la Protección Ambiental" vigente en aquel momento, la primera instancia refirió que el administrado debió adecuar las instalaciones con la finalidad de cumplir con las nuevas exigencias establecidas para la impermeabilización al momento de las supervisiones regulares (esto es, con el Antiguo RPAAH y con el nuevo RPAAH).



(xii) En ese sentido, la primera instancia manifestó que quedó acreditado la responsabilidad del administrado por no impermeabilizar el suelo donde se ubican las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N°s 13, 14, 15 y 16 de su Planta de Ventas, lo cual acarrea el incumplimiento de lo establecido en el artículo 51° del Nuevo RPAAH.

Respecto a la medida correctiva

(xiii) La DFSAI indicó que, en virtud a los descargos formulados por el administrado, no se acreditó la corrección de la conducta infractora referida a la no impermeabilización del suelo donde se ubica el área estanca de los Tanques de Almacenamiento N<sup>os</sup> 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas.

(xiv) En tal sentido, ordenó a Maple cumplir con la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 4 de la presente resolución, a fin de garantizar que el administrado efectúe la protección del suelo correspondiente al área estanca de los referidos tanques.

13. El 13 de diciembre de 2017, Maple interpuso recurso de apelación<sup>25</sup> contra la Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

a) Maple manifestó que el incumplimiento del artículo 39° del RSAH, precepto al cual se remitió conforme lo señalado en el artículo 51° del nuevo RPAAH, escapa de las competencias del OEFA, toda vez que en el artículo 5° del referido reglamento se establece como la autoridad competente para velar por el cumplimiento de dicho texto reglamentario al Ministerio de Energía y Minas, siendo que actualmente dichas competencias fueron transferidas al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinerghmin**).

b) Asimismo, señaló que en el artículo 51° del Nuevo RPAAH no se establece una obligación clara y específica fiscalizable por el OEFA, simplemente hace una remisión a normas sectoriales que escapan de la regulación de carácter ambiental, situación que implica la vulneración del principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG.

c) De otro lado, el administrado manifestó que la Resolución N° 062-2016-OEFA/TFA-SME citada por la DFSAI como referencia sobre este extremo, versa sobre un caso distinto al que se analiza en el presente procedimiento administrativo sancionador, siendo que en base a la lógica aplicada por el TFA en la mencionada resolución, el Osinerghmin perdería competencias para supervisar y fiscalizar las obligaciones contenidas en el RSAH, en la medida en que el OEFA sería el nuevo supervisor de dicha norma, en base al artículo 51° del Nuevo RPAAH.

d) En esa línea, cuestionó además, el carácter ambiental de la obligación contenida en la norma sustantiva al cual hace referencia la DFSAI, pues a criterio de Maple, el RSAH establece medidas de seguridad para las operaciones de hidrocarburos, es decir, obligaciones claras y específicas que no tiene enfoques distintos al de ser una norma de seguridad en un sector concreto. Por lo expuesto, el administrado solicitó se declare la nulidad de la resolución venida en grado, respecto a este extremo.

<sup>25</sup>

Presentado mediante escrito con registro N° 89752 el 13 de diciembre de 2017 (Folios 138 a 146).

Con relación al Estudio de Suelos presentado por Maple

- e) Al respecto, Maple precisó que en su Estudio de Suelos se concluye que los suelos observados durante la Supervisión Regular son prácticamente impermeables<sup>26</sup> al ser de naturaleza arcillosa, por lo que con ello se garantiza la protección ambiental contra derrames de hidrocarburos en el interior de las zonas estancas.
- f) Asimismo precisó que, del análisis efectuado en el referido estudio, en la muestra N° 3 – tomada a diferentes niveles- se puede demostrar que el suelo es muy impermeable desde los 0.2 mt hasta los 3 mts de profundidad, e incluso más.
- g) En esta misma línea adujo que, contrariamente a lo señalado por la Autoridad Decisora, de implementar una de las medidas propuestas por el OEFA (esto es, impermeabilizar a través de losas de concreto, geomembrana u otro sistema) con ello sí se vería afectada seriamente esta capa, toda vez que se destruirían sus características orgánicas inmediatamente o con el transcurrir del tiempo, siendo contrario al fin que se pretende obtener con la impermeabilización.
- h) De otro lado señaló que, no existe “aparente protección” como señala la primera instancia, pues conforme se ha sustentado mediante su Estudio de Suelos, la capa de tierra superficial corresponde a un suelo sujeto al proceso de “intemperismo” en donde las condiciones son cambiantes así como cumple con la función de protección a los suelos de estratos inferiores de cualquier afectación.
- i) Finalmente solicitó que el TFA clarifique lo manifestado por la DFSAI en referencia a que la “aparente protección” contradice lo señalado en su Estudio de Suelos, pues no existe sustento por parte de dicha autoridad que fundamente este argumento.

<sup>26</sup>

Para ello, el administrado citó las conclusiones del “Informe Técnico de Permeabilidad de áreas estancas en diques de contención de tanques de almacenamiento de petróleo crudo y combustibles” elaborado por la empresa Inspecira en noviembre de 2003, las cuales indican lo siguiente:

**“7. CONCLUSIONES**

Teniendo en cuenta los resultados de las pruebas y ensayos de laboratorio realizados a las muestras obtenidas en las calicatas y reportados en el Informe Técnico de la empresa GEO Consultores S.A.C. se puede concluir lo siguiente:

1. Las muestras de suelo de las calicatas No. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 corresponden a un suelo prácticamente impermeable y/o arcillas homogéneas debajo de la zona de intemperismo de aplicación en diques.
2. Cabe señalar que en todos los caso [sic] evaluados en cada uno de los diques de contención, los estratos que presentan características que corresponden a una arcilla plástica muy impermeable (CH o CL) de acuerdo a la clasificación SUCS, son superiores al espesor mínimo de 0.50 metros requerido para el revestimiento de la capa de arcilla del área amurallada, incluyendo el área bajo el tanque.”

## II. COMPETENCIA

14. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>27</sup>, se crea el OEFA.
15. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>28</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
16. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> **Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario (diario oficial *El Peruano*, 14 de mayo de 2008)  
**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

<sup>28</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013. (...)

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

(...)

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

<sup>29</sup> **Ley N° 29325.**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

17. A través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>30</sup>, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>31</sup> al OEFA, y a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>32</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
18. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>33</sup>, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>34</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización

<sup>30</sup> Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA (diario oficial *El Peruano*, 21 de enero de 2010)

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

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

<sup>31</sup> Ley N° 28964

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

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

<sup>32</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA (diario oficial *El Peruano*, 3 de marzo de 2011)

**Artículo 2°.-** Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

<sup>33</sup> Ley N° 29325

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

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

<sup>34</sup> Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, (diario oficial *El Peruano*, 21 de diciembre de 2017)

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

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

**Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

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

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

19. Previamente al planteamiento de la cuestión controvertida, esta sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>35</sup>.
20. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>36</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
21. 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 cuánta 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.
22. En el sistema jurídico nacional, 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 originado el reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>37</sup>.
23. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>38</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

<sup>36</sup> El numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611 de la Ley General del Ambiente (diario oficial *El Peruano*, 15 de octubre de 2005) sostiene que:

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

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

<sup>38</sup> **Constitución Política Del Perú De 1993.**  
**Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)**

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

de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>39</sup>, y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>40</sup>.

24. 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.
25. 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) de reparación frente a daños ya producidos; (ii) de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan, y (iii) de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>41</sup>.
26. 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. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

27. Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Maple por no impermeabilizar el suelo donde se ubican las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N<sup>os</sup> 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas.

<sup>39</sup> Al respecto, el TC, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC (fundamento jurídico 4), ha señalado lo siguiente:

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

<sup>40</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar las siguientes sentencias: T-760/07 (Corte Constitucional de Colombia) y aquella recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC (Tribunal Constitucional).

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

## V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

28. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Maple en su recurso de apelación esta sala considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SDI, tanto en la Resolución Subdirectoral N° 989-2017-OEFA/DFSAI/SDI como en la Resolución Subdirectoral N° 637-2017-OEFA/DFSAI/SDI y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>42</sup>, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD<sup>43</sup>. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.
29. Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1<sup>44</sup> del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las

<sup>42</sup> Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, fundamento jurídico 2).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

<sup>43</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

**Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)**

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

<sup>44</sup> TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

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

facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas<sup>45</sup>.

30. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 246° del TUE de la LPAG, es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
31. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 246° de la citada norma<sup>46</sup>, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>47</sup>.
32. En ese sentido, parte de la doctrina<sup>48</sup> ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el considerando anterior, no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.
33. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que, en un procedimiento administrativo sancionador, el hecho

<sup>45</sup> En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

<sup>46</sup> **TUE de la Ley del Procedimiento Administrativo General.**

**Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

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

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

<sup>47</sup> De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

<sup>48</sup> MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Decimosegunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 413.

imputado al administrado corresponda con aquel descrito en el tipo infractor<sup>49</sup>, el cual debe serle comunicado en la resolución de imputación de cargos.

34. Por ende, dicho mandato de tipificación, se presenta en dos niveles: (i) exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y (ii) en un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>50</sup>.
35. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas<sup>51</sup>, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Es importante señalar que, conforme a Alejandro Nieto (*Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269):

El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).

<sup>50</sup> “En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

<sup>51</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

<sup>52</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. “El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal “d” del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca” (*Lex certa*).

36. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.
37. Partiendo de lo antes expuesto, esta sala considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la primera instancia – en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador– realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a Maple en el presente caso corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
38. Como se esbozó a lo largo de la presente resolución, en el caso en concreto, mediante Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI, la Autoridad Decisora determinó la responsabilidad administrativa de Maple por la comisión de la conducta infractora relativa a no impermeabilizar el suelo donde se ubican las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N°s 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas; ello tras la acumulación de los procedimientos iniciados por la comisión de dicha conducta, mediante Resolución Subdirectoral N° 1461-2017-OEFA-DFSAI/SDI.
39. Ahora bien, a efectos de dilucidar la correcta aplicación del principio de tipicidad por parte de la Autoridad Decisora, se procederá a realizar un análisis independiente de las Resoluciones Subdirectoriales N° 989-2017-OEFA/DFSAI/SDI y N° 637-2017-OEFA/DFSAI/SDI que recogen los hallazgos detectados en las supervisiones realizadas del 21 al 22 de noviembre de 2013 y el 18 de setiembre de 2015, respectivamente.

De la Resolución Subdirectoral N° 989-2017-OEFA-DFSAI/SDI

40. Del análisis del presente expediente se tiene que, durante la Supervisión Regular 2013, se verificó y luego se consignó en el Acta de Supervisión N°1148<sup>53</sup> lo siguiente:

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)**. El énfasis es nuestro.

Expediente N° 2192-2004-AA

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

<sup>53</sup> Informe de Supervisión N° 1683-2013-OEFA/DS-IND, p. 54, contenido en el disco compacto que obra a folio 45 del expediente.

4. SE EVIDENCIA QUE EN EL ÁREA ESTANCA DE LOS TANQUES 13 AL 16 NO SE HA REALIZADO EL MANTENIMIENTO DEL MATERIAL VEGETAL EXISTENTE EN ESTA ÁREA.

Fuente: Informe de Supervisión 2013

41. Luego, los resultados de la supervisión fueron recogidos en el Informe de Supervisión, donde se determinó lo siguiente:

**DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO N° 4**

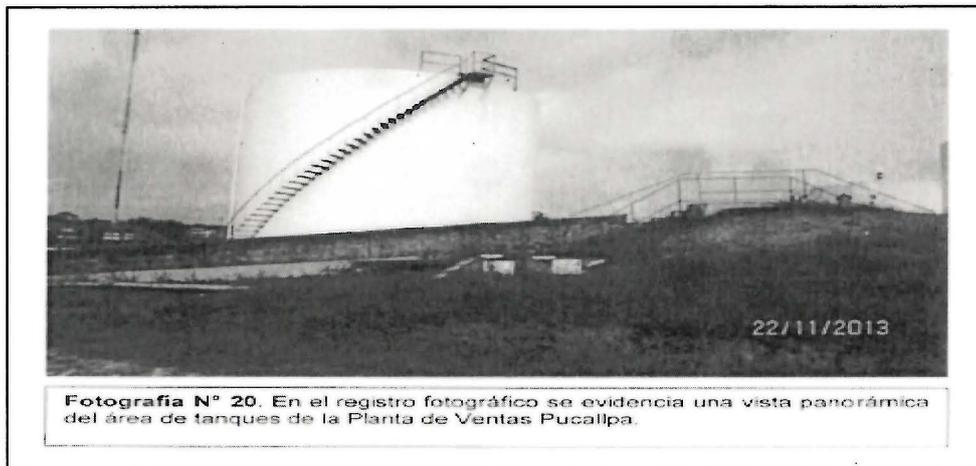
En el área estanca de los Tanques N° 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Venta, con tanques con capacidad de almacenaje de 2,000 barriles, se viene desarrollando vegetación (con presencia dominante de gramíneas); el desarrollo de plantas permite a su vez el crecimiento del sistema radicular.

La capacidad de una raíz para encontrar espacio en el que crecer o para abrirse camino en el suelo, permite que al crecer este órgano vegetal se ejerza una presión contra las partículas del suelo, apartándolas, para permitir su elongamiento reduciendo la compactación del suelo y permitiendo una mayor porosidad y por lo tanto aumenta la permeabilidad de suelo; por lo que, la presencia de vegetación en el área estanca no aseguraría la debida impermeabilización con la que debe contar esta área y por ende no garantizaría una adecuada barrera de contención en el caso que ocurriera un derrame y facilitaría la filtración de hidrocarburos hacia el subsuelo y podría afectar las aguas subterráneas.

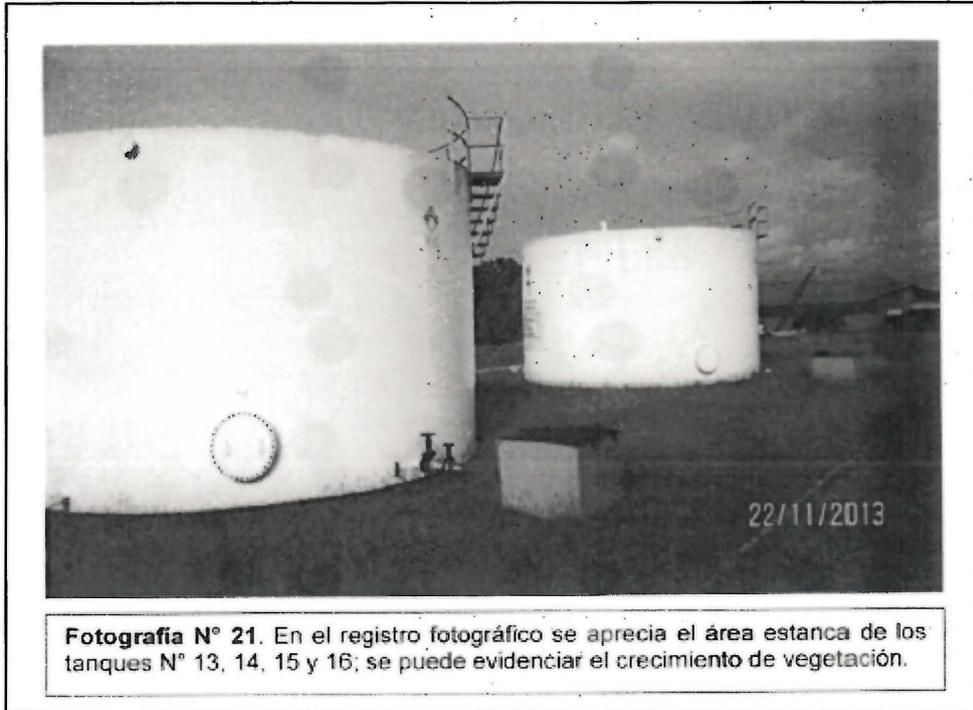
Fuente: Informe de Supervisión 2013

42. El hallazgo detectado fue complementado con las fotografías N°s 20, 21 y 22<sup>54</sup> contenidas en el Informe de Supervisión 2013, donde se aprecia que en el área estanca de los citados tanques de almacenamiento se evidencia crecimiento de vegetación, tal como se muestra a continuación:

#### Registro fotográfico



<sup>54</sup> Informe de Supervisión N° 1683-2013-OEFA/DS-IND, pp. 46-47, contenido en el disco compacto que obra a folio 45 del expediente.



**Fotografía N° 21.** En el registro fotográfico se aprecia el área estanca de los tanques N° 13, 14, 15 y 16; se puede evidenciar el crecimiento de vegetación.



**Fotografía N° 22.** Se puede apreciar el crecimiento de vegetación de el área estanca, este desarrollo de la vegetación en el área estanca, puede disminuir la impermeabilización debido a que el crecimiento del sistema radicular.

Fuente: Informe de Supervisión 2013

43. Basada en dichos medios probatorios la DS concluyó que Maple no habría cumplido con lo establecido en el RPAAH, tomando en consideración que, durante las acciones de supervisión, se habría demostrado que el área estanca de los Tanques de Almacenamiento N<sup>os</sup> 13, 14, 15 y 16 no se encontraría debidamente impermeabilizada al presentar vegetación, lo cual podría generar potenciales impactos en el ambiente en caso de derrames y fugas.

44. Es así que, en el presente caso, mediante Resolución Subdirectoral N° 989-2017-OEFA-DFSAI/SDI, la SDI de la DFSAI consideró iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Maple por el presunto incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el literal c) del artículo 43° del RPAAH (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el numeral 3.12 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos.

45. Sobre la norma sustantiva, es preciso señalar que en el literal c) del artículo 43° del RPAAH se recoge lo siguiente:

**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 (0,000 000 1) 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 (...). (Subrayado agregado)

46. Con relación a la norma tipificadora, el incumplimiento en virtud del cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Maple se encuentra descrito en el Anexo I de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, conforme al siguiente detalle:

Tipificación de Infracción	Base Legal	Sanción	Otras Sanciones
3.12. Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos			
3.12.1 Incumplimiento de las normas sobre área estanca y sistemas de drenajes.	Art. 37° del RSAH Art. 39° del RSAH. Arts. 72°, 111° literal b) y 233° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. CI, STA Arts. 43° inciso c), 46° y 82° literal a) del Antiguo RPAAH. Arts. 155°, 156° inciso b, 205° y 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM	Hasta 3,500 UIT	CI, STA

Elaboración: TFA

47. En virtud a lo expuesto, se procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en los referidos dispositivos legales con el fin de verificar si existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción del hecho que se califica como infracción administrativa (norma sustantiva y norma tipificadora).
48. Al respecto, como se señaló en los antecedentes de la presente resolución, en el procedimiento administrativo incoado mediante la Resolución Subdirectoral materia de análisis se imputó al administrado la presunta conducta referida a no impermeabilizar el suelo donde se ubican las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N<sup>os</sup> 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas.
49. En efecto, en la norma sustantiva empleada por la SDI en la construcción de la imputación, se establece como uno de los requisitos para el almacenamiento de los hidrocarburos el que las áreas estancas deban estar debidamente impermeabilizadas con un material de una permeabilidad igual o menor que un diez millonésimo (0,000 000 1) metros por segundo.
50. En consecuencia, siendo que de la descripción efectuada en las Actas de Supervisión 2013 aunado al registro fotográfico empleado por dicha autoridad, ha sido posible determinar que el mencionado incumplimiento detectado infringe la norma sustantiva antes expuesta, pues el administrado no efectuó las acciones de impermeabilización del suelo del área estanca conforme a la normativa vigente durante la Supervisión Regular 2013, más aun si en los suelos de las referidas áreas estancas, solo se evidenció la presencia de vegetación.
51. Por otro lado, con respecto a la norma tipificadora se establece como hecho sancionable **el incumplimiento de las normas sobre área estanca y sistemas de drenaje**. Por consiguiente, al no haber cumplido con impermeabilizar el suelo del área estanca conforme se precisó en el considerando precedente de acuerdo a lo establecido en el literal c) del artículo 43° del Antigo RPAAH, se configura una conducta que se encuadra en el supuesto de hecho.
52. Sobre la base de lo expuesto, esta sala considera que el hecho por el cual se inició el procedimiento administrativo sancionador contra Maple mediante Resolución Subdirectoral N° 989-2017-OEFA-DFSAI/SDI corresponde a la conducta descrita en el tipo infractor, no se vulneró el principio de tipicidad en este extremo.

Sobre la Resolución Subdirectoral N° 637-2017-OEFA-DFSAI/SDI

53. Por su parte, durante la Supervisión Regular 2015, se advirtió y consignó con posterioridad en el Acta de Supervisión 2015<sup>55</sup> lo siguiente:

<sup>55</sup> Informe de Supervisión N° 186-2016-OEFA/DS-IND, p. 25, contenido en el disco compacto que obra a folio 11 del expediente.

2	Se ha observado muro de contención de tierra en mal estado, se encuentra debilitado, suelo disgregado abarcando dos áreas aproximadas de 30m <sup>2</sup> (15x2) cada una. Coordenadas UTM (WGS84), Zona 18: 9072284N 0551710E
---	--

Fuente: Informe de Supervisión 2015

54. Luego, los resultados de la supervisión fueron recogidos en el Informe de Supervisión, donde se determinó lo siguiente:

**Hallazgo N° 02:**

En el interior del muro de contención de los tanques de almacenamiento N° 13, 14, 15 y 16, se ha observado suelo erosionado (Coordenadas UTM (WGS84), Zona 18: 9072284N 0551710E).

Fuente: Informe de Supervisión 2015

55. El hallazgo detectado fue complementado con las fotografías N°s 2A y 2B<sup>56</sup> contenidas en el Informe de Supervisión 2015, donde se aprecia que en el área estanca de los citados tanques de almacenamiento se evidencia crecimiento de vegetación, tal como se muestra a continuación:

**Registro fotográfico**



FOTO N° 02A: Patio de Tanques de Almacenamiento N° 13, 14, 15 y 16  
 Vista interior del muro de contención del fondo del área estanca, se observa muro de contención de tierra en mal estado, se encuentra debilitado, suelo disgregado, abarcando un área aproximadas de 30m<sup>2</sup> (15x2). Coordenadas UTM (WGS84), Zona 18: 9072284N 0551710E.

<sup>56</sup> Informe de Supervisión N° 186-2016-OEFA/DS-IND, p. 138, contenido en el disco compacto que obra a folio 11 del expediente.

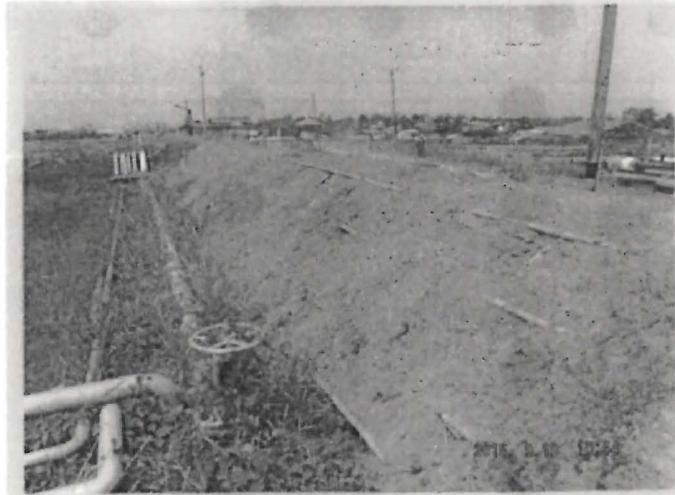


FOTO N° 02B: Patio de Tanques de Almacenamiento N° 13, 14, 15 y 16  
Vista interior del muro de contención del frente del área estanca, se observa muro de contención del área estanca de los tanques de almacenamiento de Solvente 3, Turbo A1, Gasolina 84 y Crudo, con suelo descompactado, abarcando un área aproximada de 30m<sup>2</sup> (15x2). Coordenadas UTM (WGS84), Zona 18: 9072284N 0551710E.

Fuente: Informe de Supervisión 2015

56. En virtud a ello, la DS concluyó que el administrado no habría cumplido con lo establecido en el Nuevo RPAAH, tomando en consideración que, al realizarse la referida acción de supervisión, se evidenció que los diques estancos de los Tanques de Almacenamiento N° 13, 14, 15 y 16 no se encontraban sobre suelo impermeabilizado.
57. Al respecto, a través de la Resolución Subdirectorial N° 637-2017-OEFA-DFSAI/SDI, la SDI de la DFSAI inició un procedimiento administrativo sancionador contra Maple por el presunto incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 51° del RPAAH en concordancia con el literal b) del artículo 39° del RSAH (norma sustantiva), y precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el literal f) del artículo 11° de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD, en concordancia con el numeral 9.6 del Cuadro anexo a la referida norma.
58. Con referencia a la norma sustantiva, es preciso señalar que el artículo 51° del RPAAH y el literal b) del artículo 39° del RSAH, disponen lo siguiente, respectivamente:

**Artículo 51.- Medidas de Manejo y Almacenamiento de Hidrocarburos y productos químicos**

Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el Titular de las Actividades de Hidrocarburos deberá cumplir con las medidas establecidas en los reglamentos sectoriales correspondientes, entre ellos:

- Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 052-93-EM y sus modificatorias.
- Disposiciones relativas a la quema de gases, contenidas en el Decreto Supremo N° 048- 2009-EM.

- Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos aprobado mediante Decreto Supremo N° 081-2007-EM.
- Otras disposiciones que regulen la materia. (Subrayado agregado)

**Artículo 39.-** En las instalaciones de almacenamiento de hidrocarburos deberán tomarse especiales precauciones para prevenir que derrames accidentales de líquidos Clase I, II o IIIA pueden poner en peligro edificaciones, servicios, propiedades vecinas o cursos de agua. Se obedecerá lo indicado en los siguientes incisos: (...)

- b) Las áreas estancas de seguridad estarán formadas por diques estancos sobre un suelo impermeable a los combustibles que encierra, la capacidad volumétrica no será menor que el 110 por ciento del tanque mayor o el volumen del mayor tanque sin considerar el volumen desplazado por los otros tanques. (Subrayado agregado)

59. Respecto a la norma tipificadora, el incumplimiento por el que se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Maple se recoge en el literal f) del artículo 11° de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD, el cual establece que:

**Artículo 11°.- Infracciones administrativas referidas a las actividades de hidrocarburos**

Constituyen infracciones administrativas referidas a las actividades de hidrocarburos:

(...)

- f) No cumplir las normas sobre manejo y almacenamiento de hidrocarburos establecidas en el Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 052-93-EM o la norma que lo sustituya (...).

60. En tal sentido, se procederá a analizar la subsunción del hecho detectado durante la Supervisión Regular 2015, en las normas antes descritas.

61. Para tal efecto, se ha de mencionar que mediante la referida Resolución Subdirectoral se imputó al administrado la presunta conducta concerniente a no haber impermeabilizado el suelo donde se ubican las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N° 13,14, 15 y 16.

62. En este contexto es necesario mencionar que el literal b) del artículo 39° del RSAH menciona que el área estanca<sup>57</sup> está conformada por (i) diques estancos<sup>58</sup> ubicados sobre un (ii) suelo impermeable, siendo que dicho incumplimiento se

<sup>57</sup> Anexo I; Definiciones Técnico Operativas, del Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 052-93-EM

**Área estanca**

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

<sup>58</sup> Anexo I; Definiciones Técnico Operativas, del Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 052-93-EM:

**Dique o muro contraincendio**

Elemento de altura apropiada destinada a contener derrames de líquidos, construido de concreto, tierra o cualquier otro material impermeable

desprende del hecho detectado N° 1 contenido en la referida resolución, el cual se cita a continuación:

**II.1. Hecho detectado N° 1: Maple no habría impermeabilizado el suelo donde se ubican las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N° 13, 14, 15 y 16**

3. (...) Dicha conducta se sustenta en las fotografías N° 02 y 02B del Informe de Supervisión, de las cuales se aprecia que el interior del muro de contención de tierra natural (parte frontal y posterior del área estanca) del patio de los tanques N° 13, 14, 15 y 16 se encuentra erosionado, en un área aproximada de treinta (30) metros cuadrados (m<sup>2</sup>) de cada uno de los tanques. (Énfasis original)

63. Ahora bien, de acuerdo a lo descrito en el considerando anterior, y del análisis de los medios probatorios empleados por la SDI, esto es, las fotografías N° 2A y 2B<sup>59</sup> del Informe de Supervisión 2015, así como en virtud a la descripción de estas, se advierte que durante la mencionada supervisión, el hallazgo detectado hacía clara referencia al suelo que forma parte del dique de contención más no al suelo impermeabilizado, los mismos que, de acuerdo a lo descrito en los párrafos precedentes, forman en conjunto el área estanca.

64. Por lo expuesto, la SDI al efectuar la construcción de la imputación desnaturalizó el hallazgo realizado durante la Supervisión Regular 2015, debido a que este hacía referencia a los diques de contención y no al suelo impermeable sobre el cual se ubican estos.

65. En consecuencia, y sobre la base de lo expuesto, esta sala considera que el hecho detectado durante la Supervisión Regular 2015, consignado en el Acta de Supervisión 2015 y corroborado mediante las fotografías 2A y 2B, no fue correctamente imputado por la SDI por lo que no se subsume en lo establecido en el artículo 51° del nuevo RPAAH en concordancia con el literal b) del artículo 39° del RSAH, pues en esta sólo se hace referencia a la no impermeabilización del suelo del área estanca mas no a la falta de impermeabilización de los diques de contención, máxime si del registro fotográfico presentado como medio probatorio por parte de la referida autoridad, solo se muestra que los diques de contención presentan suelo erosionado.

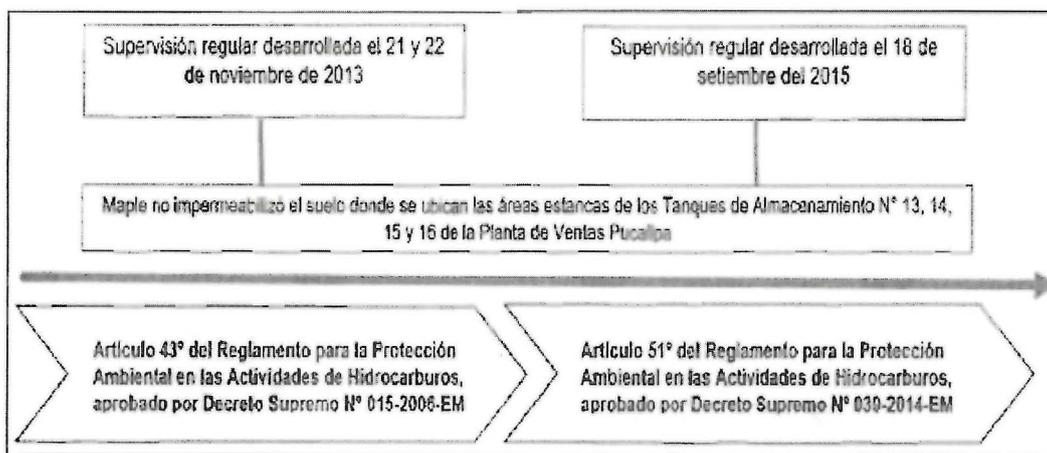
Análisis de la Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI

66. Tras la acumulación de los procedimientos administrativos sancionadores iniciados contra el recurrente, la primera instancia señaló que los hechos detectados durante las Supervisiones Regulares 2013 y 2015 constituyen una conducta infractora de naturaleza permanente, en la medida en que la situación antijurídica creada por el administrado se extiende en todo el periodo en el cual este no impermeabilizó las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N°s 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas, siendo que dicha conducta únicamente

<sup>59</sup> Página 138 del Informe de Supervisión N° 186-2016-OEFA/DS-HID del CD digitalizado que obra en el folio 11.

cesará cuando se cumpla con impermeabilizar dichas áreas conforme a la normativa vigente.

67. En virtud a ello, mediante Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI, la Autoridad Decisora declaró la responsabilidad administrativa de Maple por no impermeabilizar el suelo donde se ubican las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N°s 13,14, 15 y 16 de la Planta de Ventas; siendo de aplicación en el presente caso, la norma sustantiva vigente, es decir, el artículo 51° del Nuevo RPAAH, el cual recoge la misma obligación contemplada en el artículo 43° del Antiguo RPAAH, respecto a la impermeabilización del área estanca, conforme al siguiente detalle:



Fuente: Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI

68. Ahora bien, tras el análisis de las resoluciones subdirectorales a partir de las cuales se inició el presente procedimiento administrativo sancionador materia de evaluación, se procederá a verificar si la DFSAI al emitir la resolución venida en grado, verificó que los hallazgos detectados durante las actividades de supervisión se subsuman correctamente en el tipo infractor:

**Cuadro N° 5: Análisis realizado por la DFSAI**

Análisis de la DFSAI	
13.	Conforme a lo consignado en el Informe de Supervisión N° 1683-2013-OEFA/DS-HID y en el Informe de Supervisión N° 186-2016-OEFA/DS-HID durante las supervisiones regulares desarrolladas el 21 y 22 de noviembre de 2013 y el 18 de setiembre del 2015, la Dirección de Supervisión detectó que las áreas estancas correspondientes a los tanques N° 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas Pucallpa no estaban impermeabilizadas, en tanto que presentaban vegetación en la superficie donde se encuentran ubicados.
14.	El hecho imputado se sustenta en los registros fotográficos N° 20, 21 y 22 del Informe de Supervisión N° 1683-2013-OEFA/DS-HID, donde se observa la presencia de vegetación en las áreas estancas de los tanques N° 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas Pucallpa; así como en los registros fotográficos N° 02A y 02B del Informe de Supervisión N° 186-2016-OEFA/DS-HID, en las que se aprecia que el interior del muro de contención de tierra (parte frontal y posterior del área estanca) del patio de los tanques N° 13, 14, 15 y 16 se

	encuentra erosionado, en un área aproximada de treinta (30) metros cuadrados. (m <sup>2</sup> ) de cada uno de los tanques, conforme se aprecia a continuación (...).
22.	En consecuencia, dado que la imputación N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 637-2018-OEFA/DFSAI/SDI y la imputación N° 2 de la Resolución Subdirectoral N° 989-2017-OEFA/DFSAI/SDI) se refieren a la misma conducta infractora de carácter permanente y considerando que en virtud naturaleza le resulta aplicable el Artículo 51° del nuevo RPAAH, tratándose de un solo procedimiento administrativo (acumulado) corresponderá, en caso se determine la responsabilidad administrativa, una sola consecuencia jurídica. Por tanto, en el presente procedimiento administrativo sancionador no se vulnera el Principio non bis in ídem sea en su vertiente material o procesal.
25.	Al respecto, cabe indicar que la presente conducta infractora se encuentra referida a la no impermeabilización del suelo donde se encuentran ubicadas las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N° 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas Pucallpa, hallazgo que fue detectado durante las acciones de supervisión realizadas los años 2013 y 2015.
30.	El Artículo 51° del RPAAH establece que para el manejo y almacenamiento de hidrocarburos se deben cumplir con las medidas previstas en el Decreto Supremo N° 052-93-EM, cuyo Artículo 39° dispone que en las instalaciones donde se almacenan hidrocarburos se deben tomar especiales precauciones para prevenir que derrames accidentales puedan poner en peligro edificaciones, servicios, propiedades vecinas o cursos de agua, <u>por lo que las áreas estancas de seguridad deben estar formadas por diques estancos sobre un suelo impermeable.</u>
42.	Es así que, de la revisión del mencionado estudio de suelo se verifica que el área estanca de los tanques N° 14 y 15 se encuentra constituida por dos (2) tipos de suelos: i) limo arenoso; y, ii) arcilloso. El suelo limo arenoso se encuentra ubicado entre 0.00 a 0.20 metros de profundidad, mientras que el suelo arcilloso se encuentra ubicado entre 0.20 a 3.00 metros de profundidad, conforme se muestra a continuación (...).
54.	En esa línea, el propósito fundamental de la impermeabilización de los suelos de las áreas sobre los cuales se encuentran ubicados los tanques de almacenamiento de hidrocarburos, es evitar la contaminación del componente suelo y subsuelo en caso de derrames o que se extienda el producto hacia otras áreas y a tener la oportunidad de recuperarlo. Sobre esto último, se debe precisar que al no contar con un material impermeable, que para el caso en concreto, sería la capa de suelo limoso arenoso, e 0.20 metros de profundidad, ésta dificultaría la recuperación del combustible y propiciaría su recuperación y disposición final como suelo contaminado (residuo sólido peligroso) [sic].
55.	En ese orden de ideas, se verifica que Maple no acreditó con fundamentos técnicos que las referidas áreas estancas cuenten con un suelo originario e invariablemente impermeable que no requiera acciones de impermeabilización. Por ello corresponde declarar la responsabilidad administrativa de Maple en este extremo.
55.	Conforme a lo previamente expuesto, ha quedado acreditado que Maple no impermeabilizó el suelo donde se ubican las áreas estancas de los tanques de almacenamiento N° 13, 14, 15 y 16 de la Planta de Ventas Pucallpa, lo cual incumple lo establecido en el Artículo 51° del RPAAH. Por tanto, corresponde declarar la responsabilidad administrativa de Maple en este extremo.

Fuente: Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

69. Tal como se desprende del Cuadro N° 5 de la presente resolución, si bien la DFSAI consideró la existencia de un incumplimiento de carácter permanente, pues se evidenció que durante las Supervisiones Regulares 2013 y 2015, el administrado no impermeabilizó el suelo de las áreas estancas, lo cierto es que en la última

supervisión regular la DS evidenció que el suelo que conforma los diques estancos se encontraba erosionado y por tanto no impermeabilizado.

70. De forma tal que, la Autoridad Decisora, al momento de declarar la responsabilidad administrativa de Maple por la comisión de una única conducta infractora de carácter permanente, debió incluir la no impermeabilización de los suelos del área estanca y de los diques de contención a efectos de que dicha conducta se subsuma correctamente en el tipo infractor descrito en el artículo 51° del Nuevo RPAAH.
71. En razón a ello, esta sala es de la opinión que la Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAL fue emitida vulnerando el principio del debido procedimiento y el principio de tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG, lo cual contraviene a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que causa su nulidad<sup>60</sup>. Asimismo, corresponde que se retrotraiga el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo.
72. En consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAL del 21 de noviembre de 2017 en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de Maple por la comisión de la conducta infractora referida a la no impermeabilización del suelo donde se ubican las áreas estancas de los Tanques de Almacenamiento N°s 13,14, 15 y 16 de la Planta de Ventas, por haberse incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, ello al haberse vulnerado los principios del debido procedimiento y tipicidad.
73. Asimismo, en atención a lo dispuesto por el numeral 11.3<sup>61</sup> del artículo 11° del TUO de la LPAG, corresponde disponer que se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAL.
74. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-

<sup>60</sup> TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

**Artículo 10.- Causales de nulidad**

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

**Artículo 13.- Alcances de la nulidad**

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.(...)

<sup>61</sup> TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

**Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)**

11.3. La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.**- Declarar la **NULIDAD** la Resolución Directoral N° 1364-2017-OEFA/DFSAI del 21 de noviembre de 2017 en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Maple Gas Corporation del Perú S.R.L. por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, por haberse incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, ello al haberse vulnerado los principios del debido procedimiento y tipicidad, debiéndose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**SEGUNDO.** - Notificar la presente resolución a Maple Gas Corporation del Perú S.R.L. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora DFAI) del OEFA para los fines correspondientes.

**TERCERO.** - Notificar la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Regístrese y comuníquese.

  
.....  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
Presidente  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....  
**SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....  
**MARCOS MARTÍN YUI PUNIN**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**