



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

RESOLUCIÓN N° 121-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 696-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1579-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 1579-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por las siguientes conductas infractoras:*

- (i) *No adoptar las medidas de prevención correspondientes a efectos de prevenir impactos negativos en el área estanca de los tanques 36 y 72 de la Refinería Conchán producto del derrame de asfalto líquido RC-250 del 8 de setiembre del 2014, lo cual generó el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. Dicha conducta configuró la infracción prevista en el numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificatorias.*
- (ii) *No cumplir con realizar el adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos generados por el derrame de 3.57 barriles de asfalto líquido RC-250 en el área estanca de los tanques 36 y 72 de la Refinería Conchán, lo cual generó el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de*

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2017-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° 696-2016-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de 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 la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Dicha conducta configuró la infracción prevista en el numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificatorias.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 1579-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017, en el extremo que ordenó la medida correctiva referida a acreditar el adecuado almacenamiento de residuos peligrosos (suelos impregnados con hidrocarburos y residual de asfalto líquido) en la Refinería Conchán, de tal manera que no se encuentren en terrenos abiertos, a granel sin su correspondiente contenedor y en cantidades que rebasen la capacidad de almacenamiento.

Lima, 14 de mayo de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.² (en adelante, **Petroperú**) realiza actividades de refinación de petróleo crudo en la Refinería Conchán (en adelante, **Refinería Conchán**) ubicada en el km. 26.5, Antigua Avenida Panamericana Sur, distrito de San Pedro de Lurín, provincia y departamento de Lima.
2. Mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de de junio de 1995³, el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de la Refinería Conchan (en adelante, **PAMA de la Refinería Conchán**).
3. Por medio de la Resolución Directoral N° 231-2005-MEM/AAE del 12 de julio de 2005⁴, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **Dgaae**) del Minem aprobó el Estudio de Impacto Ambiental para la Instalación de Tanques de Almacenamiento de Hidrocarburos, Refinería Conchan (en adelante, **EIA de la Refinería Conchan**).
4. Mediante el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, que fue remitido el 8 de septiembre de 2014 al OEFA vía correo electrónico⁵, Petroperú informó sobre el derrame de 3.5 barriles de asfalto líquido RC-250 ocurrido el 7 de setiembre de 2014⁶, como consecuencia del rebose del Tanque 36, durante la transferencia del producto residual 500 del Tanque 72 al Tanque 22.

² Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

³ Página 46 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 15.

⁴ Páginas 52 a 53 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 15.

⁵ Páginas 76 a 78 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 15.

⁶ Cabe señalar que el 23 de septiembre de 2014, Petroperú remitió al OEFA el Reporte Final de Emergencias

5. El 9 de setiembre de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión especial a la Refinería Conchán (en adelante, **Supervisión Especial 2014**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión s/n⁷ (en adelante, **Acta de Supervisión**) del Informe N° 653-2014-OEFA/DS-HID⁸ del 31 de diciembre de 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 1164-2016-OEFA/DS⁹ del 31 de mayo de 2016 (en adelante, **ITA**).
6. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 850-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 20 de julio de 2016¹⁰ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**) 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 Petroperú.
7. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado¹¹, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 1099-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de octubre de 2017¹² (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) por medio del cual determinó la conducta constitutiva de infracción.
8. Luego de analizados los descargos¹³, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1579-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017¹⁴, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú¹⁵, por la

Ambientales (páginas 82 a 84 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 15), el cual incluyó información más detallada sobre el evento ocurrido el 7 de septiembre de 2013.

7 Páginas 29 a 32 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 15.

8 Páginas 5 a 225 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 15.

9 Folios 1 a 15.

10 Folios 16 a 30. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 25 de julio de 2016 (folio 31).

11 Presentado mediante escrito con Registro N° 2016-E01-059045 el 24 de agosto de 2016 (folios 32 a 118).

12 Folios 119 a 135. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 1035-2017-OEFA/DFSAI el 20 de noviembre de 2017 (folio 136).

13 Presentado mediante escrito con Registro N° 2017-E01-089199 el 12 de diciembre de 2017 (folios 138 a 150).

14 Folios 167 a 181. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 20 y 21 de diciembre de 2017 (folios 182 y 183).

15 Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Petroperú, 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

comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1¹⁶, conforme se muestra, a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Petroperú no adoptó las medidas de prevención correspondientes a efectos de prevenir impactos negativos en el área estanca de los tanques 36 y 72 de la Refinería Conchán producto del derrame de	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁷ (en adelante,	Numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD

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, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

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

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

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.

¹⁶ Mediante el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 1579-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en los extremos referidos a:

- (i) Petroperú no impermeabilizó los suelos de las áreas estancas de los tanques 36 y 72 de la Refinería Conchán, con la finalidad de prevenir que fugas y/o derrames impacten negativamente el ambiente.
- (ii) Petroperú no cumplió con remitir al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales del derrame ocurrido el 7 de setiembre de 2014, dentro del plazo establecido.

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

¹⁷ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006. Cabe precisar que el Anexo del mencionado decreto supremo fue publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2006.

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

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	asfalto líquido RC-250 del 8 de setiembre del 2014.	RPAAH) en concordancia con los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA) ¹⁸ .	y modificatorias ¹⁹ .
2	Petroperú no cumplió con realizar el	Artículo 48° del RPAAH ²⁰ , en	Numeral 3.8.1 de la Tipificación

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

¹⁸ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

Artículo 74.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por su acción u omisión.

Artículo 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente (...)

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

75.2 Los estudios para proyectos de inversión a nivel de prefactibilidad, factibilidad y definitivo, a cargo de entidades públicas o privadas, cuya ejecución pueda tener impacto en el ambiente deben considerar los costos necesarios para preservar el ambiente de la localidad en donde se ejecutará el proyecto y de aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

¹⁹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2008.

Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos

Rubro	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
(...)				
3	3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente.	Art. 38°, 46° numeral 2, 192° numeral 13 inciso e) y 207° inciso d) del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Art. 40° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM. Art. 68° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Arts. 43° inciso g) y 119° del Reglamento aprobado por D.S. 026-94-EM. Art. 20° del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM. Arts. 58°, 59° y 60° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 3°, 40°, 41° lit b), 47° y 66° f) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 10 000 UIT.	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB

²⁰ DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM

Artículo 48.- Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias. En los casos de Actividades de Hidrocarburos realizadas en áreas de contrato con el Estado donde no se cuente con servicios de empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos, se aplicará las siguientes disposiciones:

a) Los residuos sólidos orgánicos de origen doméstico serán segregados de los residuos de origen industrial y procesados y/o dispuestos utilizando rellenos sanitarios, incineradores, biodegradación u otros métodos

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos generados por el derrame de 3.57 barriles de asfalto líquido RC-250 en el área estanca de los tanques 36 y 72 de la Refinería Conchán.	concordancia con el artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ²¹ (en adelante, RLGSR).	y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería –Osinergmin, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ²² .
5	Petroperú no cumplió con remitir al OEFA la información solicitada	Artículo 18° del Reglamento de Supervisión Directa,	Numeral 1.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y

ambientalmente aceptados. Los residuos sólidos inorgánicos no peligrosos deberán ser segregados y reciclados o trasladados y dispuestos en un relleno sanitario.

- b) Los residuos sólidos peligrosos serán segregados y retirados del área donde se realiza la actividad de Hidrocarburos y dispuestos en un relleno de seguridad, si se realizara almacenamiento temporal de estos residuos se hará en instalaciones que prevengan la contaminación atmosférica, de los suelos y de las aguas, sean superficiales o subterráneas, y su migración por efecto de la lluvia o el viento. Las técnicas y el proyecto de relleno sanitario y de seguridad deberán contar con la opinión favorable de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), previa a la aprobación del proyecto por la DGAAE. Asimismo, los lugares para la disposición final deberán contar con la aprobación de la municipalidad provincial correspondiente y la selección deberá tener en cuenta los efectos de largo plazo, en especial los posteriores a la terminación de la actividad y abandono del área.
- c) Se prohíbe disponer residuos industriales o domésticos en los ríos, lagos, lagunas, mares o cualquier otro cuerpo de agua.

²¹ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de julio del 2004.

Artículo 39.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
 2. A granel sin su correspondiente contenedor;
 3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
 4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
 5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.
- Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento, así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.

Artículo 41°.- Almacenamiento de las unidades productivas

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

²² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos

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

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	mediante Acta de supervisión S/N de fecha 9 de setiembre de 2014.	aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD ²³ (en adelante, Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD), en concordancia con el artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental ²⁴	Escala de Sanciones vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD ²⁵ .

²³ **RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2013. Cabe precisar que dicho reglamento fue derogado mediante el artículo 2° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD.

Artículo 18.- De la información para las acciones de supervisión directa de campo

18.1 El administrado deberá mantener en su poder, de ser posible, toda la información vinculada a su actividad en las instalaciones y lugares sujetos a supervisión directa, debiendo entregarla al supervisor cuando este la solicite. En caso de no contar con la información requerida, la Autoridad de Supervisión Directa le otorgará un plazo razonable para su remisión.

18.2 De acuerdo a las normas ambientales, instrumentos de gestión ambiental, mandatos de carácter particular que dicte el OEFA, otras obligaciones ambientales fiscalizables o cuando así sea solicitado por la Autoridad de Supervisión Directa, el administrado enviará información y reportes periódicos, a través de medios físicos o electrónicos, de acuerdo a la forma y plazos establecidos en la normativa aplicable o lo dispuesto por el OEFA. La Autoridad de Supervisión Directa evaluará la entrega oportuna y el contenido de dicha información para determinar el cumplimiento de las obligaciones del administrado.

²⁴ **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.

Artículo 15.- Facultades de fiscalización

El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades:

- a. Realizar fiscalizaciones sin previo aviso en aquellos establecimientos o lugares sujetos a fiscalización.
- b. Hacerse acompañar en las visitas de fiscalización, por peritos y técnicos, que estime necesario para el mejor desarrollo de la función fiscalizadora.
- c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:
 - c.1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales.
 - c.2 Exigir la presencia del empresario o de sus representantes y encargados, y de cualesquiera incluidos en su ámbito de actuación, en el centro fiscalizado o en las oficinas públicas designadas por el fiscalizador actuante.
 - c.3 Examinar en el establecimiento y lugar fiscalizado la documentación con relevancia en la verificación del cumplimiento de la legislación ambiental, tales como: registros, programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a fiscalización; obtener copias y extractos de los documentos para anexarlos al expediente administrativo así como requerir la presentación de dicha documentación en las oficinas públicas que se designen al efecto.
 - c.4 Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, videos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos o utilizar cualquier otro tipo de medio probatorio que sirva para sustentar lo verificado durante las acciones de supervisión.
- d. Recabar y obtener información, datos o antecedentes con relevancia para la función fiscalizadora, guardando confidencialidad exigida por ley respecto de los mismos.

²⁵ **RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 042-2013-OEFA-CD, que aprueba la tipificación de las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de octubre de 2013.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LA EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		(en adelante, Ley del SINEFA).	

Fuente: Resolución Directoral N° 1579-2017-OEFA/DFSAI.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

9. Asimismo, mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1579-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Petroperú el cumplimiento de la siguiente medida correctiva que se detalla, a continuación, en el Cuadro N° 2:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
2	Petroperú no cumplió con realizar el adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos generados por el derrame de 3.57 barriles de asfalto líquido RC-250 en el área estanca de los tanques 36 y 72 de la Refinería Conchán.	Petroperú deberá acreditar el adecuado almacenamiento de residuos peligrosos (suelos impregnados con hidrocarburos y residual de asfalto líquido) en la Refinería Conchán, de tal manera que no se encuentren en terrenos abiertos, a granel sin su correspondiente contenedor y en cantidades que rebasen la capacidad de almacenamiento.	En un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución que declaró responsabilidad administrativa.	Remitir a la DFSAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que incluya los documentos que acrediten las acciones adoptadas para almacenar adecuadamente los residuos peligrosos, de tal manera que estos no se encuentren en terrenos abiertos, a granel y no rebasen la capacidad de almacenamiento; acompañado de registros fotográficos debidamente fechados e identificados con coordenadas UTM WGS84 en los que se acredite la correcta disposición de los residuos sólidos peligrosos.

Fuente: Resolución Directoral N° 1579-2017-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

1. OBLIGACIONES REFERIDAS A LA ENTREGA DE INFORMACIÓN A LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL				
INFRACCIÓN BASE	NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
1.2 No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido.	Artículo 18° y 19°, y Cuarta y Séptima Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión Directa, Artículo 3°, 4°, 5° y 6° del Reglamento Especial de Supervisión Directa, Artículo 169° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y Artículo 15° de la Ley del SINEFA.	LEVE	Amonestación	Hasta 100 UIT

10. La Resolución Directoral N° 1579-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Sobre la conducta infractora N° 1

- (i) La DFSAI señaló que, durante la Supervisión Especial 2014, la DS detectó "(...) la presencia de un área aproximada de 25 m² x 20 cm de profundidad, impactada como consecuencia del derrame de 3.57 barriles de asfalto líquido RC-250 por rebose del Tanque 36 de la Refinería Conchán".
- (ii) Asimismo, la primera instancia mencionó que la causa del derrame se debió a que la válvula de 4" de diámetro de la línea de recirculación del Tanque 36 se encontraba semiabierto lo que ocasionó que el rebose del asfalto líquido RD-250, impregnando las paredes del tanque, líneas, accesorios y suelo contiguo al tanque 36 dentro del área estanca.
- (iii) Respecto al argumento del administrado referido a la vulneración del principio de tipicidad²⁶, la DFSAI indicó que el hecho imputado a Petroperú está referido a que no adoptó las medidas necesarias para prevenir posibles impactos negativos que pudieran generarse de sus actividades de hidrocarburos. Siendo ello así, la DFSAI precisó que:

(...) el hecho imputado no encaja en la tipificación recogida en el numeral 3.2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, en tanto la misma solo está reservada para infracciones relacionadas a la falta de adoptar medidas de prevención en cuanto a aspectos de seguridad; y, no recoge el supuesto de que se hayan producido derrames ni que se hayan generado impactos negativos en el ambiente.

En cambio, el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, recoge el supuesto de derrames que han ocasionado impactos negativos al medio ambiente sin descartar que dichos impactos negativos hayan sido provocados por incumplimiento a los deberes de prevención; lo cual se ve reforzado si se considera que el referido tipo legal se encuentra agrupado en el numeral 3 titulado "Accidentes y/o protección del medio ambiente".

- (iv) Asimismo, la primera instancia señaló que la tipificación que sustenta la presente imputación se encuentra correctamente realizada, en tanto la

²⁶ En tanto que, de acuerdo con el administrado, la sanción imputada se encuentra reservada para casos de derrames; mientras que la conducta imputada se sustenta en que el administrado no adoptó las medidas de prevención necesarias. Asimismo, indicó que el numeral 3.2 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificatorias recoge el incumplimiento a las normas relativas a prevención, detención y control de derrames y no comprende al artículo 3° del RPAAH ni a los artículos 74° y 75° de la LGA.

Con ello en cuenta, indicó que el numeral 3.3 del mencionado cuerpo normativo se encuentra reservado para casos de "derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente", mientras que el numeral 3.2 regula casos relacionados al "Incumplimiento de las normas relativas a prevención, detección y control de derrames, fugas y/o incendios".

misma señala como referencia legal el artículo 3° del RPAAH. Siendo ello así, no afecta el principio de tipicidad que los artículos 74° y 75° de la LGA no sean invocados como referencia legal en el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, en la medida que dichos artículos sólo complementan el sentido del artículo 3° del RPAAH, el cual sí se encuentra recogido como referencia legal.

(v) Con relación al argumento del administrado referido a que cuenta con medidas preventivas para evitar incidentes y que el evento ocurrido se debió a una falla humana (error) que el operador no cerró una válvula al momento de la transferencia, la cual tiene posibilidades de que ocurra; la DFSAI indicó que el operador a cargo del alineamiento del sistema y transferencia del asfalto líquido entre tanques contaba con una capacitación brindada por Petroperú en el 2012, mas no se presentó documentación que acreditará capacitaciones posteriores a dicha fecha y que fueran practicadas de forma previa a la emergencia ambiental.

(vi) Asimismo, la autoridad decisora señaló que el administrado no acreditó que (con anterioridad al incidente ambiental) la verificación de válvulas fuera un riesgo previsto ni que el mismo fuera sujeto a verificación previa a las etapas de trabajo, a fin de evitar derrames de asfalto, pues no remitió el formato "Análisis de Trabajo Seguro-ATS" del 7 de septiembre de 2014, sino que remitió el ATS del 8 de setiembre de 2014 referido a las actividades de limpieza del derrame del día anterior.

(vii) Con ello en cuenta, la primera instancia advirtió que Petroperú tenía la posibilidad de prevenir fallas humanas, toda vez que su personal completa un formato que verifica riesgos, registra medidas de control y dispone alertas de peligro sobre las actividades que realizan los operadores durante sus actividades diarias.

(viii) Por otro lado, respecto a las herramientas del administrado para prevenir impactos negativos al medio ambiente, la DFSAI indicó que, en tanto los referidos documentos datan de fechas posteriores a la comisión de la imputación y posterior al inicio del presente procedimiento, no servirían de sustento para desvirtuar la presente infracción ni para acreditar la subsanación de la referida conducta.

(ix) Sin perjuicio de ello, la primera instancia, a efectos de verificar una posible corrección de la conducta analizó los siguientes documentos:

Documentación	Análisis
"Matriz de identificación de aspectos ambientales significativos y sus controles" aprobado el 20 de junio de 2017	La DFSAI indicó que, si bien dicho instrumento tiene como finalidad identificar, evaluar, registrar, revisar y actualizar los aspectos e impactos ambientales actuales, pasados y futuros, asociados a las actividades o servicios definidos dentro del alcance indicado en el Manual de Sistemas de Gestión, este objetivo no se cumpliría si no se cuenta con el respectivo personal capacitado para estos temas, por lo que dicho documento por si solo es insuficiente.

"Manual de Operaciones de movimiento de productos"	La primera instancia señaló que tiene como propósito el proporcionar una guía detallada para realizar el traslado de hidrocarburos, así como lograr un nivel de desempeño eficiente en dicha labor, no obstante, sólo se adjuntó la caratula del referido documento, siendo que no se puede verificar el contenido del mismo.
"Lista Maestra de Documentación SIG"	La DFSAI indicó que dicho documento enumera la documentación utilizada en la Unidad de Movimiento de Producto de la refinería, mas no adjuntó dichos documentos ni estableció relación de los mismos.
"Organigrama del personal"	La primera instancia observó que el grupo encargado de movimiento de productos cuenta con un (1) supervisor de turno y cinco (5) operadores de turno. No obstante, no presentaron pruebas que acreditaron que dicho personal se encuentre capacitado para la función encomendada o si los mismos han recibido algún tipo de preparación para evitar impactos negativos.
"Informe técnico REFCO-20171107HEF-MZ"	La DFSAI indicó que mediante este documento se estaría gestionando las instalaciones de medidores automáticos de nivel y sistemas de alarmas independientes en diversos tanques. No obstante, dicho proceso no ha sido implementado y sólo incluye información del tanque N° 72, mas no del N° 36.

(x) Respecto al argumento del administrado referido a que cuenta con los ISO 9001, ISO 14001, ISO 17025 y OSHAS 180, la DFSAI indicó que salvo el ISO 14001, el resto no guarda relación con la materia ambiental. Asimismo, dicho ISO sólo acredita que la entidad reduce el impacto en el medio ambiente, mas no implica la imposibilidad que ocurran emergencias ambientales.

(xi) En atención a los argumentos expuestos, la primera instancia concluyó que correspondía declarar la responsabilidad del administrado en este extremo.

Sobre la conducta infractora N° 2

(xii) LA DFSAI señaló que, durante la Supervisión Especial 2014, la DS detectó el inadecuado almacenamiento de residuos peligrosos generados por el derrame de 3.57 barriles de asfalto líquido RC-250 por rebose en el Tanque 36 de la Refinería Conchán, de acuerdo al siguiente detalle:

- La tierra impregnada con hidrocarburos que fue retirada del área del derrame, fue colocada sobre bolsas plásticas y asentadas sobre suelo natural ubicado dentro del área estanca.
- Producto de la recuperación del residual derramado se detectaron en el área externa de la zona estanca seis (6) cilindros con residual líquido.
- Así también se observó la presencia de dieciséis (16) cilindros llenos de residual endurecido sobre una losa de concreto y sin contención.
- Además, se evidenció siete (7) cilindros impregnados con residual y colocados sobre suelo natural.

(xiii) Sobre el particular, la primera instancia precisó que los siete (7) cilindros impregnados con residual de asfalto líquido y los dieciséis (16) cilindros que contenían asfalto endurecido no guardan relación con la presente

imputación²⁷, pues los siete (7) cilindros son utilizados para la recolección de mermas y los dieciséis (16) cilindros se encontraban destinados a ser reutilizados en el proceso de producción, siendo que no pueden ser considerados residuos sólidos peligrosos.

- (xiv) Con relación a que los seis (6) cilindros con residual de asfalto líquido se encontraban a la espera del proceso de recuperación en el Tanque Dolly, siendo que tienen la calidad de mermas y no de residuos; la autoridad decisora señaló que se denomina residuo industrial a todo aquel residuo generado en las actividades de las diversas ramas industriales como la energética, conforme con el numeral 24 de la Décima Disposición Complementaria Transitoria y Final de la LGRS.
- (xv) En esa línea, la DFSAI agregó que en el EIA de la Refinería Conchán se indicó que los hidrocarburos recuperados de un derrame pueden ser almacenados en tambores y cisternas y que la disposición final de dichos desechos se podrá efectuar en quemadores, separadores API o confinado.
- (xvi) Con ello en cuenta, la primera instancia señaló que, si bien el administrado cuenta con un proceso de recuperación de mermas que incluye los productos recolectados por incidentes, los mismos inicialmente son residuos generados por un derrame en el sistema de alineamiento y transferencia de productos entre tanques, el cual luego de su recolección será reciclado a través del proceso de recuperación de mermas en la Refinería Conchán.
- (xvii) Asimismo, la DFSAI señaló que los referidos seis (6) cilindros se encontraban en un extremo del área estanca del Tanque 36, específicamente en las coordenadas UTM WGS 84 17, 864481N y 290847E y no en la zona destinada para mermas de producción.
- (xviii) Por otro lado, con relación a los suelos impregnados con hidrocarburo que fueron colocados en bolsas plásticas, la primera instancia indicó que el administrado no ha presentado descargo ni elemento probatorio alguno que desvirtúe la conducta imputada.
- (xix) Asimismo, la DFSAI señaló que, de la revisión de los escritos presentados por el administrado²⁸, se aprecia que el administrado generó 380 bolsas plásticas de suelos impregnados con hidrocarburos producto del derrame ocurrido el 7 de setiembre de 2014. Dichas bolsas, conforme con el Acta de

²⁷ En atención al argumento del administrado referido a que los residuos de asfalto líquidos contenidos en los cilindros metálicos detectados en la Supervisión Especial 2014 son mermas que corresponden al proceso de recuperación de mermas de asfalto a través de un tanque con serpentín de calentamiento a vapor denominado "Tanque Dolly". Asimismo, los siete (7) cilindros impregnados con residual de asfalto líquido fueron utilizados para trabajos de recuperación en el Tanque Dolly y que luego serían llevados al área de almacenamiento de cilindros para continuar con la recuperación de mermas. De igual manera señala que los dieciséis (16) cilindros que contenían asfalto endurecido se encontraban a la espera del procedimiento de calentamiento a fin de regresar al proceso de producción.

²⁸ Escritos con registros N° 038302 y 41563 (Carta N° ADM6-SG-0048-2014).

Supervisión y registros fotográficos, se encontraban asentadas sobre suelo natural ubicado dentro del área estanca del Tanque 36.

- (xx) Con relación a que cuenta con el respectivo procedimiento para la gestión de residuos sólidos peligrosos, así como con el almacén para el almacenamiento temporal de los mismos; la primera instancia indicó que los documentos presentados datan del 16 de junio de 2012, por lo que, si bien acreditan que el administrado cuenta con un procedimiento de gestión de residuos sólidos peligrosos, no acreditan que, con posterioridad a la infracción, Petroperú haya implementado dicho procedimiento.
- (xxi) Finalmente, la primera instancia señaló que el no realizar un adecuado almacenamiento de residuos peligrosos (suelos impregnados con hidrocarburos y residual de asfalto líquido), podría generar un efecto nocivo en el ambiente si es que dichos residuos entraran en contacto con el suelo, alterando sus características físicas y químicas. Con ello en cuenta, ordenó la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Sobre la conducta infractora N° 5

- (xxii) La DFSAI señaló que, mediante el Acta de Supervisión, la DS otorgó al administrado un plazo de diez (10) días hábiles para que presente la documentación solicitada, no obstante, de la revisión de los escritos presentados por el administrado²⁹, se indicó que no cumplió con remitir la última versión del plan de contingencias y la resolución de su aprobación.
- (xxiii) Cabe precisar que el administrado indicó que cumplió con remitir el Plan de Emergencias, Incendios y Desastres (Sección 3-ítem 4.1) y solicitó un plazo mayor para la presentación de la resolución de aprobación. Asimismo, indicó que el requerimiento de información había sido cumplido, por lo que comunicó con escrito con registro N° 50903, que no pudo encontrar la resolución de aprobación del Plan de Emergencias, Incendios y Desastres, por lo que se encontraba gestionando la aprobación correspondiente.

- (xxiv) Sobre ello, la DFSAI indicó que el plazo para presentar la información solicitada mediante el Acta de Supervisión venció el 23 de setiembre de 2014, sin que la información requerida sea presentada. Posteriormente, el requerimiento realizado mediante la carta N° 2081-2014-OEFA/DS, se hizo con la finalidad de contar con la mayor información posible para elaborar el Informe de Supervisión y evaluar si las acciones de Petroperú se realizaron conforme al plan de contingencias vigente al momento de ocurridos los hechos.

- (xxv) La primera instancia agregó que la emisión de dicho informe, pese a que el administrado no presentó información completa, en modo alguno implica la aprobación de los documentos presentados ni enerva de manera alguna que

²⁹ Escritos de registros N° 038302 y 41563 (Carta N° ADM6-SG-0048-2014).

el administrado haya incumplido su obligación de remitir información de forma oportuna y completa. Por otro lado, la DFSAI señaló que la antigüedad de la resolución no es causa justificable para exonerarlo de presentar la resolución que aprobó el plan de contingencias, en tanto que es deber de los administrados el contar y conservar los documentos que acrediten el correcto cumplimiento de sus compromisos ambientales.

(xxvi) Sobre el argumento del administrado referido a que remitió su plan de contingencias aprobado para el 2016, mencionando que el Osinergmin no está emitiendo resoluciones de aprobación de dichos documentos; la primera instancia señaló que cuando se solicitó el plan de contingencias actualizado se circunscribía al periodo en el cual se practicó la supervisión, a efectos de contar con mayores elementos probatorios. Con ello en cuenta, la remisión de un plan de contingencias posterior a la fecha de supervisión, no exime de responsabilidad administrativa, en tanto no guarda relación con el periodo supervisado.

11. El 16 de enero de 2018, Petroperú interpuso recurso de apelación³⁰ contra la Resolución Directoral N° 1579-2017-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

Sobre la conducta infractora N° 1

Vulneración al principio de presunción de veracidad

a) El administrado alegó una vulneración al principio de presunción de veracidad, en tanto que se calificó a la “Matriz de Identificación de Aspectos Ambientales Significativos y sus Controles” como “insuficiente”³¹, en tanto que el mismo, conforme con la DFSAI, no se cumpliría si no se cuenta con el personal capacitado. Ello no le da el verdadero valor probatorio a un documento que demuestra claramente que cuenta con herramientas a efectos de prevenir impactos negativos ambientales en la Refinería Conchán.

b) En esa línea, el apelante agregó que la DFSAI la dejaría en indefensión no sólo a Petroperú, sino también a cualquier otro administrado que tendría que presentar pruebas para demostrar que los medios probatorios que ha adjuntado son ciertos, lo que generaría una desconfianza en la autoridad administrativa.

Vulneración al principio de tipicidad

c) Petroperú señaló que el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias establece como “Tipificación de la Infracción” el rubro “Derrame, emisiones, efluentes y cualquier otra

³⁰ Presentado mediante escrito con Registro N° 2018-E01-004987 el 16 de enero de 2018 (folios 185 a 312).

³¹ Considerandos 37 y 38 de la resolución apelada.

afectación y/o daño al medio ambiente” –esto es, el acto del derrame que afecta o daña al medio ambiente–, sin embargo, la imputación se encuentra referida a no haber adoptado medidas preventivas, que es un supuesto distinto a la norma tipificadora.

- d) Siendo que el numeral 3.2 del mencionado cuerpo normativo señala como infracción “incumplimiento de las normas relativas a prevención, detección y control de derrames, fugas y/o incendios”, pero no está comprendido el artículo 75.1 de la LGA, por lo que no se encuentra tipificada como una falta sancionable. Asimismo, los artículos 74° de la LGA y el artículo 3° del RPAAH no se refieren a “medidas preventivas”, sino a la responsabilidad por las consecuencias que se generan al ambiente, salud y recursos naturales producto de emisiones, efluentes, descargas y demás impactos. No obstante, dichos artículos tampoco están señalados en el numeral 3.2 previamente mencionado.

Sobre los medios probatorios presentados por el administrado

- e) El administrado señaló que la DFSAI ha interpretado de manera incorrecta, en atención a lo siguiente:
- Sobre la Matriz de identificación de aspectos ambientales significativos, se indicó que fue aprobado el 20 de junio de 2017, pues es un requisito del sistema integrado de Gestión Corporativa de Petroperú. Sobre el particular, adjuntó el programa anual de actividades de seguridad y salud en el trabajo (PASST) y su programa de cumplimiento del Sistema Integrado de Gestión (PAASSIG) donde contempla esta actividad. Asimismo, el administrado indicó que la capacitación del personal se logra a través de charlas simulacros de emergencia operativa, evidenciando su cumplimiento al no haberse encontrado observaciones o falta de conformidades en los procesos de auditorías internas y externas al sistema integrado de Gestión Corporativa.
 - Sobre el Manual de Operaciones, el administrado señaló que se encuentra actualizado y es de consulta para todos los operadores. Dicho documento se entrega al ingresar a laborar al área, además del programa de entrenamiento.
 - Sobre la Lista Maestra de Documentos del SIG, se mencionó que contempla una serie de documentos y procedimientos necesarios para gestión y control de las operaciones, siendo que algunas tienen relación con el control de operación de tanques³² y que ayuda a la prevención de fugas o derrames de hidrocarburos.

³²

- Conforme con lo señalado por el administrado, estas serían algunas operaciones que guardan relación:
- Control de consumo de petróleo crudo balance volumétrico.
 - Control de llenado y vaciado de tanques de almacenamiento.
 - Procedimiento para transferencia de productos entre tanques de movimiento de productos.
 - Prevención de Derrames de hidrocarburo en el Mar.
 - Control de bandejas en el área de movimiento de productos.
 - Reglamento de Entrega de productos a Planta Conchán.
 - Prevención de Derrames de hidrocarburo en tanques de almacenamiento.

- Sobre el Organigrama de Personal, se adjuntó la capacitación registrada por la Unidad de Recursos Humanos para cada uno de los trabajadores, precisando que las mismas son constantes y permanentes.
- Sobre el Informe Técnico REFCO-20171107HEFMZ, se indicó que la instalación de los medidores automáticos de nivel y sistemas de alarma independientes contemplará la automatización del 100% de la capacidad instalada, por lo que el tanque 36 se incluirá dentro del alcance del proyecto, para lo cual se adjuntó el memorando que dio inicio al proyecto.
- Sobre el Análisis de Trabajo Seguro – ATS, se señaló que el procedimiento de permiso de trabajo no aplica para los trabajos rutinarios de los operadores propios de la refinería como es el caso de una transferencia, para ello se cuenta con matrices IPER y de Aspecto Ambientales Significativos.

Sobre la conducta infractora N° 2

Vulneración al principio de presunción de veracidad

- f) El apelante alegó la vulneración al principio de presunción de veracidad, en tanto que la autoridad administrativa no le ha dado mérito probatorio al Procedimiento para la Gestión de Residuos Sólidos Peligrosos y que Refinería Conchán cuenta con un almacén temporal (documento presentado en el escrito de descargos al Informe Final de Instrucción), siendo que la DFSAI indicó que no se ha acreditado que en forma posterior a la infracción se haya implementado dicho procedimiento. Ello le resta valor probatorio al procedimiento presentado, ya que lo condiciona si este fue efectivamente implementado, sin presentar medio probatorio que confirme su posición y no toma en cuenta la construcción del almacén antes mencionado.

Sobre los residuos sólidos peligrosos

- g) Petroperú reiteró la posición inicial de sus descargos, señalando que es facultad del administrado indicar si es un residuo peligroso o es un subproducto que puede ser reutilizado, siendo que los cilindros estaban considerados como mermas, así como también la parte líquida que fue recuperada producto del rebose del tanque.
- h) Finalmente, el administrado resaltó que el procedimiento de Gestión de Residuos Peligrosos está implementado, tal es así que cuenta con los registros de los materiales que ingresan al almacén temporal de residuos peligrosos y que salen a disposición final. Para ello, el administrado adjuntó los manifiestos de ingreso y salida de residuos peligrosos y el término del proyecto de Almacén Temporal de Residuos Sólidos.

II. COMPETENCIA

12. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y

Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)³³, se crea el OEFA.

13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011³⁴ (en adelante, **Ley de SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
14. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se 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 OEFA³⁵.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³⁶ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia

³³ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

³⁴ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

³⁵ **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.

³⁶ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción

ambiental del Osinergmin³⁷ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁸ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁹ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM⁴⁰ disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

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.

- ³⁷ **LEY N° 28964 - Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

- ³⁸ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

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

- ³⁹ **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.

- ⁴⁰ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 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.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)⁴¹.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA⁴², prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define 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.
20. 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 dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁴³.
21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental⁴⁴, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve⁴⁵; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴² LEY N° 28611.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴⁴ Constitución Política Del Perú.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)

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

⁴⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁶.

22. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
23. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴⁷.
24. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

25. De la revisión de los argumentos expuestos en el recurso de apelación, se advierte que Petroperú, apeló los extremos únicamente referidos a las conductas infractoras N° 1 y N° 2 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como la medida correctiva correspondiente.
26. En tal sentido, dado que el administrado no formuló argumento alguno respecto a la conducta infractora N° 5 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, esta ha quedado firme, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS⁴⁸ (**TUO de la LPAG**).

"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".

⁴⁶ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

⁴⁸ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

27. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son:

- (i) Si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por no adoptar las medidas de prevención correspondientes a efectos de prevenir impactos negativos en el área estanca de los tanques 36 y 72 de la Refinería Conchán producto del derrame de asfalto líquido RC-250 del 8 de setiembre del 2014 (Conducta infractora N° 1).
- (ii) Si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por no cumplir con realizar el adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos generados por el derrame de 3.57 barriles de asfalto líquido RC-250 en el área estanca de los tanques 36 y 72 de la Refinería Conchán (Conducta infractora N° 2).

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VI.1 Si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por no adoptar las medidas de prevención correspondientes a efectos de prevenir impactos negativos en el área estanca de los tanques 36 y 72 de la Refinería Conchán producto del derrame de asfalto líquido RC-250 del 8 de setiembre del 2014 (Conducta infractora N° 1)

Sobre la vulneración del principio de presunción de veracidad

28. En su escrito de apelación, Petroperú alegó una vulneración al principio de presunción de veracidad, en tanto que se calificó a la "Matriz de Identificación de Aspectos Ambientales Significativos y sus Controles" como "insuficiente"⁴⁹, en tanto que, conforme con la DFSAI, el mismo no se cumpliría sino se cuenta con el personal capacitado. Ello no le da el verdadero valor probatorio a un documento que demuestra claramente que cuenta con herramientas a efectos de prevenir impactos negativos ambientales en la Refinería Conchán.
29. En esa línea, el apelante agregó que la DFSAI la dejaría en indefensión no sólo a Petroperú, sino también a cualquier otro administrado que tuviese que presentar pruebas para demostrar que los medios probatorios que ha adjuntado son ciertos, lo que generaría una desconfianza en la autoridad administrativa.

2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 220.- Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

⁴⁹ Considerandos 37 y 38 de la resolución apelada.

30. Sobre el particular, el ordenamiento jurídico nacional ha recogido en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵⁰, el principio de presunción de veracidad, en virtud del cual se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados conforme a Ley, responden a la verdad de los hechos que aquellos afirman; presunción iuris tantum, pues admite prueba en contrario.
31. Siendo ello así, corresponde precisar, que en el presente caso la primera instancia, de manera previa al análisis de los medios probatorios presentados por el administrado, señaló expresamente lo siguiente:

36. (...) los referidos documentos datan de fechas posteriores a la comisión de la imputación (8 de setiembre de 2014) y posterior al inicio del presente PAS (25 de julio de 2016) los citados medios no podrían servir de sustento para desvirtuar la presente infracción ni para acreditar la subsanación de la citada conducta.

37. Sin perjuicio de lo indicado previamente, a efectos de verificar una posible corrección de la conducta imputada posterior [sic] al inicio del PAS, se analizará los documentos presentados por el administrado en su escrito de descargos 2.

32. De la revisión de los considerandos precitados de la resolución apelada se advierte que, en atención a la fecha de los medios probatorios, los mismos no desvirtúan la infracción materia de análisis ni acreditan la subsanación de la conducta infractora.

33. Ahora bien, corresponde señalar que la autoridad decisora analizó el medio probatorio señalado por el administrado para lo cual consideró su finalidad; no obstante, mencionó que esta no se cumpliría si no se cuenta con el respectivo personal capacitado para estos temas, por lo que concluyó que dicho medio probatorio por si solo es insuficiente.

34. Dicha conclusión toma relevancia con lo expuesto previamente en el considerando 33 de la resolución apelada, en la cual la DFSAI mencionó que el administrado indicó que el operador a cargo del alineamiento del sistema y la transferencia de asfalto líquido entre tanques contaba con una capacitación brindada en el 2012; mas no presentó documentación que acreditara capacitaciones posteriores a dicha fecha y que fueran practicadas de forma previa a la emergencia ambiental, con lo cual, la primera instancia advirtió la posibilidad de prevenir fallas humanas.

50

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:(...)

1.7. **Principio de presunción de veracidad.** - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

35. Con ello en cuenta, corresponde señalar que la primera instancia no vulneró el principio de presunción de veracidad.

Sobre la vulneración del principio de tipicidad

36. Petroperú señaló que en el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias se establece como "Tipificación de la Infracción" el rubro "Derrame, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente" –esto es, el acto del derrame que afecta o daña al medio ambiente–; sin embargo, la imputación se encuentra referida a no haber adoptado medidas preventivas, que es un supuesto distinto a la norma tipificadora.
37. Siendo que en el numeral 3.2 del mencionado cuerpo normativo se señala como infracción "incumplimiento de las normas relativas a prevención, detección y control de derrames, fugas y/o incendios", pero no está comprendido el artículo 75.1 de la LGA, esta no se encuentra tipificada como una falta sancionable. Asimismo, los artículos 74° de la LGA y el artículo 3° del RPAAH no se refieren a "medidas preventivas", sino a la responsabilidad por las consecuencias que se generan al ambiente, salud y recursos naturales producto de emisiones, efluentes, descargas y demás impactos. No obstante, dichos artículos tampoco están señalados en el numeral 3.2 previamente mencionado.
38. Por su parte, el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG⁵¹, establece que 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.
39. 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

51

TUO 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.

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).**

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 (...).** (Énfasis agregado).

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. (Énfasis agregado)

40. De lo antes expuesto, se desprende que el mandato de tipificación se presenta en dos (2) niveles: (i) en un primer nivel 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; y, (ii) en un segundo nivel –esto es, en la fase de aplicación de la norma– la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor corresponda con lo descrito en la norma.
41. Con relación al primer nivel, la exigencia de “certeza o exhaustividad suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas⁵², tiene como finalidad que, en un caso concreto, al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre.
42. 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 infractor⁵³.

⁵² Es importante señalar que conforme a Morón (Óp. cit., 2017, p. 12):

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). (Énfasis agregado)

⁵³ Es importante señalar que según Nieto (2011):

43. 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 DFSAI —en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador— realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a Petroperú en el presente caso corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
44. Para ello, a efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el TFA ha señalado, en reiterados pronunciamientos⁵⁴, la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
45. Es así que, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectoral N° 850-2016-OEFA-DFSAI/SDI, la SDI de la DFSAI imputó al administrado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 3° del RPAAH, en concordancia con lo previsto en el artículo 74° y en el artículo 75° de la LGA (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el Rubro 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (norma tipificadora).
46. En ese contexto, es importante señalar que, conforme a lo dispuesto en el Rubro 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, se ha previsto como infracción administrativa el incumplimiento de las disposiciones contenidas, entre otras, la dispuesta en el artículo 3° del RPAAH.
47. En ese sentido, esta sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en el artículo 3° del RPAAH, concordado con lo dispuesto en el artículo 74° y en el artículo 75° de la LGA (norma sustantiva).
48. Sobre este punto, debe precisarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del

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).

NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Quinta edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269.

⁵⁴ Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N°s 009-2014-OEFA/TFA del 31 de enero de 2014, 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 27 de agosto de 2014, 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 24 de setiembre de 2014, 016-2015-OEFA/TFA-SEE del 21 de abril de 2015, 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017 y 050-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017.

derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida⁵⁵. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, en los términos siguientes:

Artículo VI.- Del principio de prevención

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

49. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental)⁵⁶ y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado⁵⁷.
50. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el artículo 75° de la LGA, que establecen lo siguiente:

Artículo 74.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes,

⁵⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC (fundamento jurídico 5). Debe tomarse en cuenta lo señalado por este Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

(...) En cuanto a la faz prestacional [el Estado], tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.

Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin (...) (Sentencia del 6 de noviembre de 2001, recaída en el Expediente N° 0018-2001-AI/TC, fundamento jurídico 9).

⁵⁶ Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es:

(...) cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas, que directa o indirectamente afecten: a) la salud, la seguridad el bienestar de la población b) las actividades sociales y económicas, c) las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, d) la calidad de los recursos ambientales. (Resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama) N° 1/86, aprobada en Río de Janeiro (Brasil) el 23 de enero de 1986.

Cabe indicar que el Conama es el órgano superior del Sistema Nacional de Medio Ambiente de Brasil, conforme a lo dispuesto en el Decreto N° 88.351 del 1 de junio de 1983.

De manera adicional, debe señalarse que de acuerdo con el artículo 4° del RPAAH, constituye un impacto ambiental el efecto causado por las acciones del hombre o de la naturaleza en el ambiente natural y social, los cuales pueden ser positivos o negativos.

⁵⁷ En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.

descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión”.

Artículo 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

75.2 Los estudios para proyectos de inversión a nivel de prefactibilidad, factibilidad y definitivo, a cargo de entidades públicas o privadas, cuya ejecución pueda tener impacto en el ambiente deben considerar los costos necesarios para preservar el ambiente de la localidad en donde se ejecutará el proyecto y de aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

51. De las normas antes mencionadas, se desprende que la responsabilidad de los titulares de operaciones comprende no solo los daños ambientales generados por su actuar o su falta de actuación como resultado del ejercicio de sus actividades, sino que dicho régimen procura, además, la ejecución de medidas de prevención (efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto), así como también mediante medidas de mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos).

52. En concordancia con lo antes expuesto, debe indicarse que en el artículo 3° del RPAAH⁵⁸, dispositivo que establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, se señala lo siguiente:

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

Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades

⁵⁸ Es importante precisar que dicha obligación se encuentra establecida en el Artículo 3° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprueba el actual Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014.

de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono.
(Énfasis agregado)

53. A partir de las disposiciones antes citadas, este colegiado advierte que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH contempla tanto los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
54. En ese sentido, tal como se señaló en el considerando 51 de la presente resolución, dicho régimen exige a cada titular efectuar las medidas de prevención (de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto) y mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos) según corresponda, con el fin de evitar y minimizar algún impacto ambiental negativo⁵⁹.
55. Asimismo, es menester precisar que tal como lo ha señalado este tribunal, en el marco del artículo 3° del RPAAH, los administrados se encuentran obligados a implementar las medidas de prevención y mitigación necesarias con el fin de minimizar el referido impacto.
56. Por lo indicado, esta sala concluye que en el artículo 3° del RPAAH sí se contiene la obligación referida a la adopción de medidas de prevención, que debe ser cumplidas por los titulares al desarrollar actividades de hidrocarburos.
57. Sobre este punto, es importante reiterar que la obligación ambiental, cuyo incumplimiento es materia de imputación, se encuentra descrita en el artículo 3° del RPAAH, norma que recoge la obligación de los titulares de responsabilidad por los impactos ambientales negativos producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
58. Así, el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 3° del RPAAH se encuentra tipificada como infracción administrativa en el Rubro 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, el cual establece, entre otros, que la existencia de cualquier afectación al ambiente configura una infracción administrativa, tal como se describe a continuación:

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente		
Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra	Art. 38°, 46 numeral 2, 192 numeral 13 inciso e y 207° inciso d) del D.S. N° 043-2007-EM. Art. 40° del Anexo I del D.S. N° 081-2007-EM. Art. 68° del D.S. N° 052-93-EM.	Hasta 10 000 UIT	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB

⁵⁹ Criterio similar utilizado en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE de fecha 21 de diciembre de 2015, N° 055-2016-OEFA/TFA-SME de fecha 19 de diciembre de 2016, N° 034-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 28 de febrero de 2017, N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de agosto de 2017, N° 030-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 15 de agosto de 2017, N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de diciembre de 2017, N° 090-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 22 de diciembre de 2017, entre otras.

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente		
Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
afectación y/o daño al medio ambiente.	Arts. 43º inciso g) y 119º del D.S. N° 026-94-EM. Art. 20º del D.S. N° 045-2001-EM Arts. 58º, 59º y 60º del D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 3º, 40º, 41º lit b), 47º y 66º inciso f) del D.S. N° 015-2006-EM.		
CE: Cierre de establecimiento; CI: Cierre de Instalaciones; ITV : Internamiento Temporal de Vehículos; RIE: Retiro de Instalaciones y/o Equipos; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades; CB: Comiso de Bienes.			

59. En ese sentido, contrariamente a lo alegado por el administrado —cuando se refiere a que la imputación relacionada a la falta de adopción de medidas preventivas es un supuesto distinto a la norma tipificadora— cabe precisar que dicho régimen atribuye responsabilidad administrativa por la generación de algún impacto ambiental negativo (el cual podría configurar un daño ambiental potencial o real), los cuales están referidos a cualquier modificación adversa de los componentes del ambiente o de la calidad ambiental⁶⁰.
60. Sobre el particular, debe precisarse que la presencia de hidrocarburos en el suelo, a causa de un derrame, por ejemplo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a la flora y fauna que lo habita. De esa manera lo describen Miranda y Restrepo (2005):

Quando el crudo llega al suelo, impide inicialmente el intercambio gaseoso entre la atmosfera y este. Simultáneamente, se inicia una serie de fenómenos fisicoquímicos como evaporación y penetración que pueden ser más o menos lentos dependiendo del tipo de hidrocarburo, cantidad vertida, temperatura, humedad y textura del suelo. Entre más liviano sea el hidrocarburo, mayor es la evaporación y tiende a fluir más rápidamente por el camino más permeable (Miranda & Restrepo, 2002). Como el desplazamiento de la fauna del suelo es muy lento, solo aquellos invertebrados que habitan en la superficie asociados a las plantas como arañas, ciempiés, tijeretas o vertebrados como mamíferos, reptiles, (carnívoros de la cadena alimenticia), pueden huir más fácilmente en el caso de un derrame de crudo. En cambio, aquellos que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados de la micro y mesobiota), los cuales son los que más participan en el proceso de formación del suelo, mueren irremediabilmente⁶¹.

61. En esa misma línea, las alteraciones físicas y químicas que provoca el hidrocarburo en el suelo pueden presentarse de la siguiente manera⁶²:

⁶⁰ Dicho criterio ha sido recogido en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución N° 002-2016-OEFA/TFA-SEE y Resolución N° 055-2016-OEFA/TFA-SEM.

⁶¹ Miranda, D. y Restrepo, R. "Los derrames de petróleo en ecosistemas tropicales - Impactos, consecuencias y prevención. La experiencia de Colombia". En *International Oil Spill Conference Proceedings*, p. 574. Disponible en <http://ioscproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571>.

⁶² María del Carmen Cuevas, Guillermo Espinosa, César Ilizaliturri y Ania Mendoza (editores). *Métodos*

(...) formación de una capa impermeable que reduce el intercambio de gases y la penetración de agua; de las propiedades químicas, como serían los cambios en las reacciones de óxido reducción; o de las propiedades biológicas, como podría ser la inhibición de la actividad de la microflora (bacterias, hongos, protozoos, etc.) **o daños en las plantas y los animales que viven dentro o sobre el suelo e, inclusive en sus consumidores o depredadores.** (Énfasis agregado)

62. Por su parte, con relación a los impactos del derrame de crudo en los cuerpos de aguas dulce, Miranda y Restrepo señalan lo siguiente:

El impacto más evidente de una mancha de crudo en agua dulce es la reducción de la penetración de la luz. (...) Lo que sí es claro es que la producción de oxígeno por parte de los organismos fotosintéticos se reduce al mínimo o prácticamente se paraliza en eventos de derrames, básicamente debido al efecto tóxico que se ejerce sobre los miembros del eslabón primario de la cadena alimenticia de los cuerpos de agua, amén de la reducción de la penetración de la luz necesaria para la fotosíntesis.⁶³

63. Por tanto, partiendo de la posible afectación que un eventual derrame de hidrocarburo puede generar en el suelo, en los cuerpos de agua y en los ecosistemas que lo habitan, es posible concluir que el mismo puede representar un riesgo o peligro potencial para el ambiente.

64. Con relación a los hechos imputados a través de la Resolución Subdirectoral N° 850-2016-OEFA/DFSAI/SDI, se debe precisar que el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Petroperú, se originó por la imputación de la siguiente conducta infractora:

(...) no habría adoptado las medidas de prevención correspondientes a efectos de prevenir impactos negativos en el área estanca de los tanques 36 y 72 de la Refinería Conchán producto del derrame de asfalto líquido RC-250 del 8 de setiembre de 2014.

65. Sobre la base de lo expuesto, esta sala considera, contrariamente a lo referido por el administrado sobre el rubro 3.2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, que el hecho imputado a Petroperú corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor, pues, conforme con el Informe de Supervisión, la DS advirtió la falta de adopción de medidas de prevención, por lo que se subsume en lo establecido en el Rubro 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

66. En consecuencia, la declaración de responsabilidad administrativa de Petroperú por la infracción del artículo 3° del RPAAH, efectuada mediante la Resolución

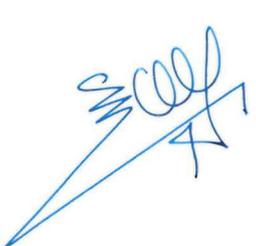
Ecotoxicológicos para la Evaluación de Suelos Contaminados con Hidrocarburos. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), Universidad Veracruzana, Fondos Mixtos (CONACYT). México, 2012, p. 11.

⁶³ *Op. cit.*, p. 573.

Directoral N° 1579-2017-OEFA/DFSAI, no generó la vulneración del principio de tipicidad establecido en el TUO de la LPAG.

Sobre los medios probatorios presentados por el administrado

67. El administrado señaló que la DFSAI ha interpretado de manera incorrecta los medios probatorios presentados en su escrito de descargos al Informe Final de Instrucción y presentó otros medios probatorios para su mejor análisis, los cuales se detallan, a continuación:

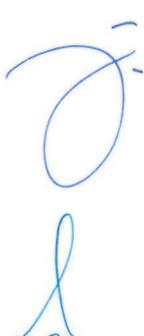


Documentación
Matriz de identificación de aspectos ambientales significativos y sus controles, aprobado el 20 de junio de 2017
Manual de Operaciones de movimiento de productos correspondiente a marzo de 2017
Lista Maestra de Documentación SIG del 20 de octubre de 2017
Organigrama del personal correspondiente al 4 de setiembre de 2017
Informe técnico REFCO-20171107HEF-MZ del 10 de noviembre de 2017
Programa Anual de Actividades del Sistema Integrado de Gestión correspondiente al año 2017.
Programa Anual de Actividades de seguridad y salud en el trabajo en el trabajo 2016 – Acumulado al mes de diciembre de 2016
Programa Anual de Actividades de seguridad y salud en el trabajo en el trabajo 2017 – Avance al mes de diciembre de 2017

68. Sobre el particular, cabe señalar que el derrame de asfalto líquido RC-250 ocurrió el 7 de setiembre de 2014, siendo que la adopción de medidas de prevención del administrado debían ser ejecutadas de manera permanente y de manera previa a que ocurran sucesos como el antes expuesto.
69. Sin embargo, de la revisión de los documentos presentados por el administrado corresponde señalar que los mismos corresponden a fechas posteriores a la fecha del incidente anteriormente mencionado, con lo cual los mismos no resultan pertinentes en el análisis de responsabilidad de Petroperú ni acreditan que el mismo haya ejecutado medidas de prevención con el objetivo de evitar impactos como el derrame ocurrido el 7 de setiembre de 2014.
70. Debe precisarse que el administrado presentó pruebas de la Lista Maestra de Documentos SIG⁶⁴ –anexo 3 del recurso de apelación–, entre las cuales se advierte que algunas corresponden a fechas anteriores al derrame. No obstante, las mismas no acreditan que el administrado efectivamente realizó acciones de prevención.
71. A mayor abundamiento, cabe precisar que, conforme con el Informe de Supervisión y en atención a lo señalado por el mismo administrado, se advierte
- 

⁶⁴ Se adjuntó los siguientes documentos:

- Control de consumo de petróleo crudo balance volumétrico aprobado el 16 de julio de 2014
- Control de llenado y vaciado de tanques de almacenamiento aprobado el 17 de setiembre de 2013.
- Procedimiento para transferencia de productos entre tanques de movimiento de productos sin fecha de aprobación.
- Prevención de Derrames de hidrocarburo en el mar aprobado el 3 de diciembre de 2011.
- Control de bandejas en el área de movimiento de productos aprobado el 18 de abril de 2017.
- Reglamento de Entrega de productos a Planta Conchán aprobado el 26 de abril de 2017.
- Prevención de Derrames de hidrocarburo en tanques de almacenamiento aprobado el 30 de octubre de 2010.



que el derrame se debió a un error humano (negligencia) del personal del administrado, con lo cual se debe reiterar que el administrado no realizó medidas de prevención, entre ellas, la capacitación a su personal.

72. Asimismo, debe indicarse que, en tanto dichos documentos no acreditan acciones posteriores del administrado y son posteriores al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, esto es el 25 de julio de 2016, no acreditarían el supuesto de la causal eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG⁶⁵. Con ello en cuenta, corresponde desestimar los argumentos presentados por el administrado.
73. En ese sentido, corresponde confirmar la determinación de responsabilidad administrativa de Petroperú respecto a la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VI.2 Si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por no cumplir con realizar el adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos generados por el derrame de 3.57 barriles de asfalto líquido RC-250 en el área estanca de los tanques 36 y 72 de la Refinería Conchán (Conducta infractora N° 2)

Vulneración del principio de presunción de veracidad

74. El apelante alegó la vulneración al principio de presunción de veracidad, en tanto que la autoridad administrativa no le ha dado mérito probatorio al Procedimiento para la Gestión de Residuos Sólidos Peligrosos y que la Refinería Conchán cuenta con un almacén temporal (documento presentado en el escrito de descargos al Informe Final de Instrucción), siendo que la DFSAI indicó que no se ha acreditado que con posterioridad a la infracción se haya implementado dicho procedimiento. Ello le resta valor probatorio al procedimiento presentado, ya que condiciona su implementación, sin presentar medio probatorio que confirme su posición y no toma en cuenta la construcción del almacén antes mencionado.

75. Sobre el particular, corresponde reiterar lo establecido en el considerando 30 de la presente resolución, en el cual se indicó que en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se regula el principio de presunción de veracidad, en virtud del cual se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados conforme a Ley, responden a la verdad de los

65

TUO de la LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:
- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
 - b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
 - c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
 - d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
 - e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
 - f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.

hechos que aquellos afirman; presunción iuris tantum, pues admite prueba en contrario.

76. Ahora bien, cabe precisar que, si bien corresponde a la administración la carga de la prueba, a efectos de atribuirle a los administrados las infracciones que sirven de base para sancionarlos, ante la prueba de la comisión de la infracción, corresponde al administrado probar los hechos excluyentes de su responsabilidad, tal como observa Nieto García, el cual señala lo siguiente, al hacer referencia a una jurisprudencia del Tribunal Supremo:

(...) Y, además, carga con la prueba de la falta de culpa al imputado ya que cuando distingue entre los hechos constitutivos de la infracción y hechos eximentes o extintivos, lo hace para gravar con la prueba de los primeros a la Administración, y con la de los segundos al presunto responsable: << por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es al órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado únicamente le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad >>. ⁶⁶

77. En esa misma línea, Barrero Rodríguez señala lo siguiente:

(...) En conclusión, quien se oponga a la realidad de los hechos que han de servir de sustento a las decisiones de la Administración ha de correr con la prueba de esta circunstancia. (...)

En resumen, 'el ente que impone la sanción tiene la carga de ofrecer al Juez (previamente habrá debido de hacerlo en el procedimiento administrativo) las pruebas de cargo que justifican el acto sancionador; pero no le incumbe a la Administración, sino al sancionado, acreditar la veracidad de los hechos ofrecidos como descargo' (...). ⁶⁷

78. Siendo así, en el presente caso, se advierte que la DFSAI indicó respecto del Procedimiento para la gestión de residuos sólidos peligrosos y el almacén temporal, lo siguiente:

62. Al respecto de los documentos presentados, se evidencia que los mismos datan del 16 de junio de 2012. Por lo cual, si bien los mismos acreditan que el administrado cuenta con un procedimiento de gestión de residuos sólidos peligrosos, no ha acreditado que, con posterioridad a la comisión de la infracción, Petroperú haya implementado dicho procedimiento.

(...)

123. Por su parte, el administrado no ha presentado documentación alguna que sustente un correcto almacenamiento de sus residuos peligrosos, de manera que los mismos no se encuentren en terrenos abiertos y a granel.

⁶⁶ NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª. Edición totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2011. P. 344.

⁶⁷ BARRERO RODRIGUEZ, Concepción. *La prueba en el procedimiento administrativo*. Editorial Arazandi S.A. Navarra, 2006. Pp. 209, 210 y 211.

79. Con ello en cuenta, se advierte que, en tanto los documentos presentados corresponden a fechas anteriores al derrame materia de análisis, estos no acreditan la subsanación de la conducta infractora. Cabe indicar que, conforme con la doctrina previamente citada, corresponde al administrado la carga probatoria para acreditar que no es responsable de los hechos imputados, lo cual no ha sido acreditado en el presente procedimiento.
80. Con ello en cuenta, esta sala es de la opinión que la DFSAI no vulneró el principio de presunción de veracidad en el presente procedimiento administrativo sancionador.

Sobre los residuos sólidos peligrosos

81. Debe señalarse que en el artículo 48° del RPAAH se establece que los residuos sólidos generados en cualquiera de las actividades de hidrocarburos deben ser manejados de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **LGRS**) y en el RLGRS. Siendo ello así, corresponde precisar que ambos instrumentos normativos tienen por objeto asegurar que la gestión y el manejo de los residuos sólidos se realice de manera adecuada, a fin de prevenir riesgos ambientales y proteger la salud y el bienestar de los seres humanos⁶⁸.
82. Asimismo, se debe señalar que en el numeral 5 del artículo 25° del RLGRS⁶⁹, se establece que es obligación del generador de residuos sólidos del ámbito no municipal de almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos sólidos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuado, en esa línea deben cumplir con lo previsto en la LGRS, el RLGRS y normas específicas correspondientes.
83. En ese orden, en el artículo 39° del RLGRS se ha previsto determinadas consideraciones que deben ser cumplidas por el generador de residuos sólidos, en cuanto al almacenamiento de sus residuos peligrosos, conforme a lo siguiente:

Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. **En terrenos abiertos;**

⁶⁸ LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El peruano el 21 de julio de 2000.

Artículo 1°.- Objeto

La presente Ley establece derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de la sociedad en su conjunto, para asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos, sanitaria y ambientalmente adecuada, con sujeción a los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales y protección de la salud y el bienestar de la persona humana.

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 1°.- Objetivo

El presente dispositivo reglamenta la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, a fin de asegurar que la gestión y el manejo de los residuos sólidos sean apropiados para prevenir riesgos sanitarios, proteger y promover la calidad ambiental, la salud y el bienestar de la persona humana.

2. **A granel sin su correspondiente contenedor;**
3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.

Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos. (Énfasis agregado)

84. De la norma antes citada, se advierte –entre otros– la prohibición por parte del generador de residuos sólidos peligrosos, de almacenarlos en terrenos abiertos hasta su disposición final⁷⁰.
85. Asimismo, conforme ha señalado este tribunal en pronunciamientos anteriores⁷¹, el almacenamiento constituye una operación o fase del sistema de manejo de residuos sólidos, consistente en la acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas hasta su disposición final, la cual debe realizarse de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, esto es, en un lugar que cumpla con las características que garanticen dicho almacenamiento; ello de conformidad con lo señalado en los artículos 40° y 41° del RLGRS⁷², donde se ha regulado de manera detallada las características de las instalaciones que recibirán los residuos sólidos hasta trasladarlos a su disposición final, conforme se observa en el siguiente gráfico:

⁷⁰ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**
Décima Disposición Complementaria
2. Almacenamiento: Operación de acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas como parte del sistema de manejo hasta su disposición final.

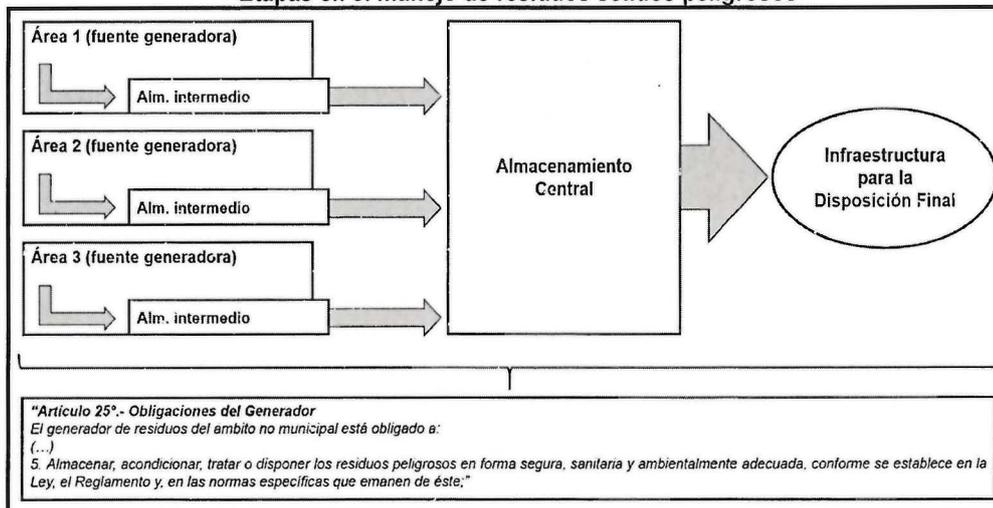
⁷¹ Conforme se observa en la Resolución N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de agosto de 2015 y en la Resolución N° 057-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 7 de marzo de 2018.

⁷² **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**
Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador
 El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. (...)

Artículo 41°.- Almacenamiento en las unidades productivas

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

Etapas en el manejo de residuos sólidos peligrosos

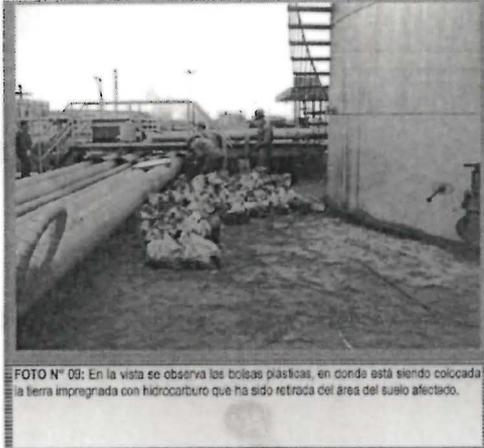


Fuente: Norma Técnica Peruana 900.058 "GESTIÓN AMBIENTAL. Gestión de residuos. Código de colores para los dispositivos de almacenamiento de residuos" (<<http://www.snp.org.pe/media/nada/Residuos-solidos/NTP-900.058.2005.pdf>>).
 Elaboración: TFA

86. Dicho esto, y siguiendo la presente línea argumentativa, debe señalarse que conforme con el Informe de Supervisión, durante la Supervisión Especial 2014, la DS detectó el siguiente hallazgo:

Hallazgo N° 02: Inadecuado Almacenamiento de Residuos Peligrosos	Sustento:
A. Se ha detectado que la tierra impregnada con hidrocarburo que está siendo retirada del área del derrame, es colocada sobre bolsas plásticas y asentada sobre el suelo natural ubicado dentro del área estanca. Coordenadas UTM (WGS84): Zona 17, 8644817N 0290847E.	- Anexo I: Acta de Supervisión, Hallazgo N° 3. - Anexo II: Foto N° 09. - Anexo IV, Adjunto C17, Informe Fotográfico del evento reboso en área estanca del tanque N° 36. - Anexo IV, Adjunto C16, Numeral 16, Notificación N° ADM6-SG-045-2014 de almacenamiento de residuos en zona temporal de Refinería Conchán. - Anexo IV, Adjunto D3, Manifiesto de Residuos Sólidos Peligrosos, emitido EPS-RS-BEFESA.
B. Al lado externo de la zona estanca se han detectado 06 cilindros con residual LIQUIDO colocados sobre losa de concreto sin contención secundaria, producto de la recuperación del residual derramado. (...) Coordenadas UTM (WGS84): Zona 17, 8644808N 029084E.	- Anexo I: Acta de Supervisión, Hallazgo N° 01. - Anexo II: Fotos N° 10-12. - Anexo IV, Adjunto C17. Informe Fotográfico del evento reboso en área estanca del tanque N° 36.
(...)	

87. Cabe señalar que, dicho hallazgo fue complementado por las siguientes fotografías correspondientes al Informe de Supervisión, que se presentan a continuación:



88. Sobre la base de lo señalado en los considerandos previos, la DFSAI concluyó que Petroperú no realizó un adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos generados por el derrame de 3.57 barriles de asfalto líquido RC-250 en el área estanca de los tanques 36 y 72 de la Refinería Conchán.
89. En su escrito de apelación, Petroperú reiteró la posición inicial de sus descargos, señalando que es facultad del administrado indicar si es un residuo peligroso o es un subproducto que puede ser reutilizado, siendo que los cilindros estaban considerados como mermas, así como también la parte líquida que fue recuperada producto del rebose del tanque.
90. Asimismo, el administrado resaltó que el procedimiento de Gestión de Residuos Peligrosos está implementado, tal es así que tiene los registros de los materiales que ingresan al almacén temporal de residuos peligrosos y que salen a disposición final. Para ello, el administrado adjuntó los manifiestos de ingreso y salida de residuos peligrosos y el término del proyecto de Almacén Temporal de Residuos Sólidos.
91. Sobre el particular, corresponde reiterar lo señalado en los considerandos 81 a 85 de la presente resolución, siendo que el administrado se encuentra prohibido de almacenar sus residuos sólidos peligrosos en terrenos abiertos hasta su disposición final.
92. Asimismo, debe tenerse en consideración que el administrado no ha acreditado mediante medios probatorios el tratamiento a llevarse a cabo con los residuos sólidos peligrosos detectados en la Supervisión Especial 2014 que califican a los mismos como merma, siendo ello así corresponde desestimar dichos argumentos.
93. A mayor abundamiento, cabe señalar que de la revisión del Plan de Contingencias del EIA de la Refinería Conchán se advierte que, en los derrames de hidrocarburos en el suelo, se realizarán, entre otros puntos, el almacenamiento del hidrocarburo recuperado en tambores o cisternas y la recuperación final o gestión de estos se

efectuará en quemadores, separadores API o confinado/enterrado⁷³.

94. Siendo ello así, el administrado se encontraba obligado a realizar el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos generados por el derrame de 3.57 barriles de asfalto líquido RC-250 en el área estanca de los tanques 36 y 72 de la Refinería Conchán, los cuales comprenden las bolsas plásticas que contienen tierra impregnada y los 6 cilindros con residual líquido.
95. Por otro lado, debe señalarse que los medios probatorios presentados por el administrado en su recurso de apelación⁷⁴ no acreditan la subsanación de la conducta infractora y corresponden a fechas posteriores al inicio del procedimiento administrativo sancionador, esto es el 25 de julio de 2016, por lo que no se configuró el supuesto de la causal eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos presentados por el administrado.
96. En ese sentido, corresponde confirmar la determinación de responsabilidad administrativa de Petroperú respecto a la conducta infractora descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución y, consecuentemente, corresponde confirmar la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-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.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1579-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017, que declaró la responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de las conductas infractoras N°1 y N° 2 descritas

⁷³ EIA de la Refinería Conchán.
Capítulo VIII PLAN DE CONTINGENCIA.
8.6 Procedimientos de Ejecución del Plan. (...)
a) Derrames de Hidrocarburos. (...)

• **Terrestre.**

- Detectado el derrame de hidrocarburos en el suelo se efectuará las siguientes pautas de comprobación:
- Almacenaje y Traslado: el hidrocarburo recuperado se puede almacenar en tambores, cisternas.
 - Disposición Final (sic): la recuperación final o gestión de estos desechos se podrá efectuar en quemadores, separadores API o confinado/enterrado.

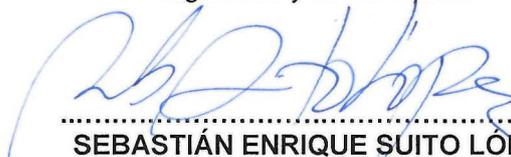
⁷⁴ Los medios probatorios presentados por el administrado son:

- Memorando N° JPRO-SRCO-0286-2016 correspondiente al 15 de diciembre de 2016, el cual se encuentra referido a la instalación de medidores automáticos nivel, temperatura y alarmas en tanques de Unidad de Almacenamiento.
- Manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos correspondientes al año 2017.

en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFAI), para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.


.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
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