



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

RESOLUCIÓN N° 148-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 872-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ S.A. - PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACION : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1463-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: Se **REVOCA** la Resolución Directoral N°1463-2017-OEF/DFSAI del 28 de noviembre de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú S.A. - Petroperú por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma; en consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador en dicho extremo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Lima, 28 de mayo de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú S.A. - Petroperú² (en adelante, **Petroperú**) es titular de la Planta de Ventas Pucallpa, ubicada en la avenida Centenario en el cruce con la calle Virgen de Fátima el distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali.

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° 872-2017-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 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).

² Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

2. Mediante Resolución Directoral N° 014-2000-EM/DGAA del 27 de enero de 2000, la Dirección General de Asuntos Ambientales (**DGAA**) del Ministerio de Energía y Minas (**Minem**) aprobó el Estudio de Impacto Ambiental para la “Construcción de la Sub - Planta de Venta de Combustible Líquido – Pucallpa” (en adelante, **EIA de la Planta de Ventas Pucallpa**).
3. Los días 23 y 24 de octubre de 2014, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una visita de supervisión regular (**Supervisión Regular 2014**) a las instalaciones de la Planta de Ventas Pucallpa operada por Petroperú, durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa³, la cual fue evaluada en el Informe de Supervisión N° 940-2014-OEFA/DS-HID⁴ del 31 de diciembre de 2014 (**Informe de Supervisión**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 1953-2016-OEFA/DS⁵ del 27 de julio de 2016 (**ITA**).
4. Sobre esa base, mediante Resolución Subdirectoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de junio de 2017⁶, la Subdirección de Instrucción e Investigación (**SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (**DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Petroperú⁷, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 893-2017-OEFA/DFSAI/SDI-IFI del 29 de septiembre de 2017⁸ (**Informe Final de Instrucción**) ante el cual el administrado presentó sus descargos⁹.
6. Posteriormente, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1463-2017-OEFA/DFSAI del 28 de noviembre de 2017¹⁰, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú¹¹, por la comisión de

³ Documento contenido en el disco compacto que obra a Folio 12.

⁴ Documento contenido en el disco compacto que obra a Folio 12.

⁵ Folios 1 a 11.

⁶ Folios 13 a 18. Notificado el 20 de julio de 2017 (folio 19).

⁷ Folios 26 a 62. Escrito presentado el 16 de agosto de 2017.

⁸ Folios 63 a 71. Notificado mediante Carta N° 1717-2017-OEFA/DFSAI/SDI el 26 de octubre de 2017 (folio 72).

⁹ Folios 79 a 97.

¹⁰ Folios 111 a 120. Notificada l 13 de diciembre de 2017 (folio 121).

¹¹ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Petroperú, se realizó en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de julio de 2014.

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

la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1¹², conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Petroperú no realizó la impermeabilización del área estanca del patio	Literal c) del artículo 43 ¹³ del Reglamento para la Protección Ambiental en	Numeral 3.12.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la

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.

¹² Mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1463-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador respecto a las presuntas infracciones detalladas en cuadro siguiente:

Tabla N° 1: Presuntas Conductas Infractoras	
N°	Hecho imputado
1	Petroperú no realizó un adecuado almacenamiento de sustancias químicas al haberse detectado que colocó los cilindros que contienen aditivos para diésel B5, gasolina y aceite para motor en áreas que no cuentan con sistemas de contención.
2	Petroperú excedió los Límites Máximos Permitidos de efluentes líquidos industriales en la Planta de Ventas Pucallpa.
3	Petroperú no presentó, dentro del plazo otorgado, la información solicitada por el OEFA durante la supervisión del 23 al 24 de octubre de 2014.

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

¹³ 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 43.- Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de

de almacenamiento, en el cual se encuentran los tanques verticales de amacenamiento de combustibles.	las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM (RPAAH).	Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, modificada con Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD ¹⁴ .
--	---	---

Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

7. Asimismo, mediante el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 1463-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Petroperú el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Hidrocarburos cumplirá con los siguientes requisitos: (...)

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

- ¹⁴ 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

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

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
1	Petroperú no realizó la impermeabilización del area estanca del patio de almacenamiento, en el cual se encuentran los tanques verticales de amacenamiento de combustibles.	Petroperú deberá acreditar la impermeabilización del are estanca del patio de almacenamiento donde se ubican los tanques, con un material impermeable, en el cual no se vea comprometido en componente ambiente suelo.	En un plazo no mayor de ciento noventa y cinco (195) días hábiles contados desde la notificación de la resolución apelada.	Remitir a la DFSAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles adicionales a los otorgados para su implementación, la siguiente documentación: Informe de las actividades realizadas para la impermeabilización de las áreas estancas, que incluya el cronograma de trabajo respectivo, las características técnicas y dimensiones del material impermeable usado, registros fotográficos debidamente fechados entre otros.

Fuente: Resolución Directoral N° 1463-2017-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 1463-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) En relación a que las fotografías tomadas en la Supervisión Regular 2014 no son válidas para determinar las características organolépticas del área estanca del patio de almacenamiento de la Planta de Ventas Pucallpa, la DFSAI señaló que el hecho infractor se encuentra sustentado en el Acta de Supervisión, Informe de Supervisión y los registros fotograficos que evidencian que el área estanca no estaba impermeabilizada, toda vez que se observó maleza en el área estanca de la Planta de Ventas Pucallpa.
- (ii) Sobre ello, precisa que la utilidad de los registros fotográficos obtenidos durante la Supervisión Regular 2014 radica en demostrar que el suelo no está compactado, al evidenciar la existencia de vegetación sobre la capa superficial del mismo, lo cual no se presentaría en un suelo impermeabilizado.
- (iii) En atención a ello la DFSAI concluyó que el recurrente no ha impermeabilizado el área estanca del patio de almacenamiento de la Planta de Ventas Pucallpa debido a que existe vegetación sobre la capa superficial del suelo.
- (iv) En relación a que la impermeabilización no debe entenderse únicamente a traves de una losa de concreto o geomembrana, sino que puede ser de un material natural o artificial; la DFSAI señaló que si bien lo dispuesto en el artículo 43° del RPAAH no restringe el material a usar para la impermeabilización de las áreas estancas, se colige que el material a utilizar debe cumplir con la finalidad de que ante un eventual derrame de hidrocarburo se evite el contacto con el suelo natural; lo cual no ha sido

demostrado por el administrado toda vez que se limitó a señalar que cumple con las técnicas de impermeabilización artificial.

- (v) Respecto a que el suelo donde se ubica la zona estanca del patio de tanques de la Planta de Ventas Pucallpa es un suelo trabajado con una impermeabilización artificial conforme se encuentra contemplado en el EIA de la Planta de Ventas Pucallpa¹⁵; la DFSAI indicó que el administrado no presentó medios probatorios que acrediten el cumplimiento del citado compromiso ambiental.
- (vi) En cuanto al Estudio de Mecánica de Suelos - Expediente Técnico "Impermeabilización de Suelos en Área Estanca del Patio de Tanques de Planta de Ventas Pucallpa"; la DFSAI precisó que el referido estudio contiene un ensayo de laboratorio en el cual se determinó que el material extraído está compuesto por arcilla inorgánica con un índice de permeabilidad o conductividad hidráulica de 7.2×10^{-8} cm/seg, lo que equivale a 0.000 000 000 72 m/seg., valor inferior a lo establecido en el literal c) del RPAAH; no obstante, el administrado no ha demostrado la evaluación de las características de permeabilidad de los primeros 20 centímetros.
- (vii) Asimismo, DFSAI señaló que el administrado no ha demostrado la corrección de la conducta infractora. Por lo que, en atención a las consideraciones expuestas, la DFSAI dictó una medida correctiva, destinada a acreditar la impermeabilización del área estanca del patio de almacenamiento, con la finalidad de garantizar que el componente suelo no sea afectado por un eventual derrame de hidrocarburo.

9. El 8 de enero de 2018, Petroperú interpuso recurso de apelación¹⁶ contra la Resolución Directoral N° 1463-2017-OEFA/DFSAI, respecto a la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y su correspondiente medida correctiva, argumentando lo siguiente:

- a) Ha cumplido con impermeabilizar la zona estanca de la Planta de Ventas Pucallpa conforme a lo establecido en el EIA de la Planta de Ventas Pucallpa y a lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° del RPAAH.
- b) El órgano de primera instancia incurre en error al señalar que no ha presentado medios probatorios que acrediten el cumplimiento de su compromiso ambiental; por cuanto en su escrito de descargos del Informe Final de Instrucción presentó documentación sustentatoria que avalan su cumplimiento.

¹⁵ El EIA de la Planta de Ventas Pucallpa señala que el dique de contención será de arcilla compactada al 95%, con un espesor mínimo de 30 centímetros, cubiertos con 30 centímetros de tierra o arcilla.

¹⁶ Presentado mediante escrito con registro N° 1360 el 08 de enero de 2018 (Folios 123 a 129).

II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁷, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley N° 29325**)¹⁸, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁹.

¹⁷ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, 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.

¹⁸ **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 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

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

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

¹⁹ **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

13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²¹ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²² se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³, y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM²⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización

y recursos, de cada una de las entidades.

²⁰ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de enero de 2010.

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

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

²¹ **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.

²² **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.

²³ **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.

²⁴ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁵.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁶, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. En 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 ambiente²⁷.
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁸, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁶ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.
Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

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

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

de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.

20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³¹.
22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú, por no realizar la impermeabilización del área estanca del patio de almacenamiento, en el cual se encuentran los tanques verticales de almacenamiento de combustibles.

equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

²⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

³⁰ 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.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VI.1 Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú por no realizar la impermeabilización del área estanca del patio de almacenamiento, en el cual se encuentran los tanques verticales de almacenamiento de combustibles

Sobre el marco normativo

24. En el literal c) del artículo 43° del RPAAH se señala lo siguiente:

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

c. Cada tanque o grupo de tanques deberá estar rodeado por un dique que permita retener un volumen por lo menos igual al 110% del volumen total del tanque de mayor capacidad. Los muros de los diques de contención alrededor de cada tanque o grupo de tanques y el de las áreas estancas deberán estar debidamente impermeabilizados con un material de una permeabilidad igual o menor que un diez millonésimo (0,000 0001) metros por segundo. En el caso de tanques instalados con anterioridad a la vigencia de este Reglamento en que sea físicamente imposible rodear los tanques con la zona de contención, se debe construir un sistema de encauzamiento hacia pozas de recolección con capacidad no menor al 110% del volumen total del tanque de mayor capacidad.

25. Conforme lo ha desarrollado el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) en otros pronunciamientos³², la obligación recogida en el artículo antes citado está referida

³² Sobre el particular, cabe indicar que en la Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA del 31 de enero de 2014 y Resolución N° 033-2015-OEFA/TFA-SEE del 7 de agosto de 2015, el TFA, al hacer referencia a la obligación recogida en el artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-96-EM, indicó que tanto los diques y el área estanca deben estar debidamente impermeabilizados, precisando que el suelo, al formar parte del área estanca, también debía estarlo. A efectos de sustentar que el suelo forma parte del área estanca, la referida resolución consideró las siguientes disposiciones legales:

El Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 052-93-EM, define en el Anexo I al **área estanca** como "el área alrededor o cercana a un tanque o grupo de tanques, con la capacidad de recibir los derrames que puedan ocurrir". Igualmente define al **dique o muro contraincendio**, como el "elemento de altura apropiada destinada a contener derrames de líquidos, construido de concreto, tierra o cualquier otro material impermeable". Cabe indicar que la definición de dique coincide con el concepto contemplado en el Decreto Supremo N° 032-2002-EM que aprobó el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos.

Del mismo modo, el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 052-93-EM, en el Título Cuarto denominado "Proyecto, Construcción y Operación de las Instalaciones" – Capítulo I "Del Proyecto", establece en el Literal b) del Artículo 39° que **las áreas estancas de seguridad estarán formadas por diques estancos sobre un suelo impermeable a los combustibles que encierra**, la capacidad volumétrica no será menor que el 110 por ciento del tanque mayor o el volumen del mayor tanque sin considerar el volumen desplazado por los otros tanques.

De otro lado, debe indicarse que tal como se ha indicado precedentemente, de la revisión del Título V del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, denominado "De las Disposiciones Aplicables a las Actividades de Hidrocarburos", se observa que el Artículo 43° establece las disposiciones respecto al manejo y almacenamiento de hidrocarburos, siendo que además en el Artículo 44° se establece que en el almacenamiento y manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo

a que tanto los diques y el área estanca alrededor de un tanque deben estar debidamente impermeabilizados, precisando que el suelo, al formar parte del área estanca, también debía estarlo.

26. En ese sentido, esta sala coincide con el pronunciamiento que en su oportunidad estableció el TFA respecto a la obligación subyacente al literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, relacionada con la impermeabilización del área estanca. Así, en opinión de esta sala, la norma tiene por objeto que el área estanca y, por ello, el suelo, se encuentre debidamente impermeabilizado, precisamente, para proteger a este último de posibles derrames de hidrocarburos.
27. En función a lo antes expuesto, esta sala analizará si Petroperú cumplió con lo establecido en el literal c) del artículo 43° del RPAAH.

Sobre lo detectado en la Supervisión Regular 2014

28. Conforme a lo señalado en el Informe de Supervisión, durante la Supervisión Regular 2014, la DS detectó el siguiente hallazgo:

HALLAZGO N° 3

Impermeabilización de áreas estanca del patio de almacenamiento

Durante la supervisión realizada al patio de tanques de la planta de ventas Pucallpa (9072909 N, 549236 E), se verificó que el área estanca no está impermeabilizada, siendo de terreno natural, sobre el cual se observan malezas crecidas.

ANÁLISIS TÉCNICO:

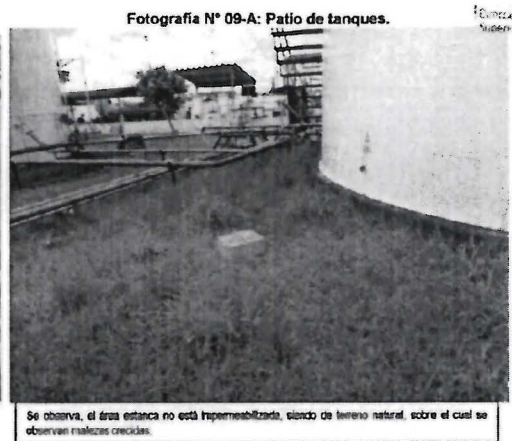
Durante la supervisión de la Planta de Ventas Pucallpa se verificó que el área estanca del patio de almacenamiento no se encuentra impermeabilizada "que asegure la contaminación del suelo" [sic, lo cual no asegura la contaminación del suelo], el área estanca esta delimitada por un dique de concreto de 0.80 m de altura; sin embargo, el área estanca esta conformada por suelo natural con vegetación herbácea. (...)

29. Cabe señalar que dicho hallazgo fue complementado por las siguientes fotografías:

lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, **suelo**, las aguas superficiales y subterráneas, por lo cual el **almacenamiento deberá realizarse en áreas impermeabilizadas**³² (énfasis agregado).

Bajo dichos argumentos, el Tribunal de Fiscalización Ambiental concluyó, en el considerando 54 de la Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA, que el área estanca se encontraba comprendida por:

- El área que se encuentra alrededor del tanque o grupo de tanques.
- Los diques o muros de contención, que delimitan el área estanca.



30. Por su parte, del ITA se advierte que la DS concluyó lo siguiente:

Por lo tanto, conforme a lo señalado por la Dirección de Supervisión y las vistas fotográficas obtenidas durante la supervisión, se constató que el titular de la Planta de Ventas no habría cumplido con la obligación legal de impermeabilizar el área estanca del patio de almacenamiento en el cual se encuentran los tanques verticales donde se almacenan los combustibles conforme lo exige la normativa aplicable. (subrayado agregado)

31. Sobre la base de lo señalado en los considerandos previos, la DFSAI concluyó que Petroperú no realizó la impermeabilización del suelo del área estanca, toda vez que se observó maleza crecida en el área estanca de la Planta de Ventas Pucallpa.

32. Ahora bien, de manera previa al análisis de los argumentos del administrado, esta sala considera pertinente evaluar si los medios probatorios que sustentaron la determinación de responsabilidad por parte de la autoridad decisora generan certeza respecto al incumplimiento de la obligación de Petroperú referida a la impermeabilización del área estanca de la Planta de Ventas Pucallpa.

33. Sobre el particular, cabe señalar que esta sala advierte que en el expediente obra como medio probatorio el EIA de la Planta de Ventas Pucallpa, en el cual se detalla las características de la construcción del área estanca del patio de tanques, conforme se muestra a continuación:

2.5 DESCRIPCIÓN DE LAS INSTALACIONES (...)

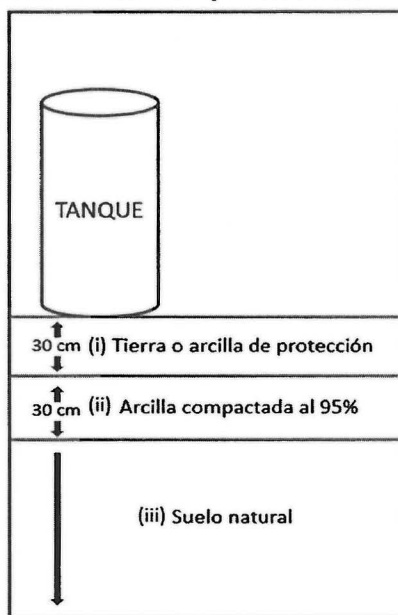
- Patio de tanques (43.09x50.32m), con dique de concreto que contendrá los dos tanques de gasolina 90, el tanque de diésel N°2 y el futuro tanque de diésel N°2. El piso del dique de contención será de arcilla compactada al 95% con un espesor mínimo de 30 cm, cubiertos con 30 cm de tierra o arcilla que evitarán el secado de la arcilla compactada y su posterior agrietamiento³³(...).

(Subrayado agregado)

³³ Página 6 del Estudio de Impacto Ambiental "Construcción de la Sub-Planta de Venta de Combustible Líquido – Pucallpa", contenido en el CD digitalizado que obra en el folio 98 del expediente.


34. De la lectura del instrumento de gestión ambiental, se colige que el suelo del área estanca está compuesto por (i) tierra o arcilla de protección (ii) arcilla compactada (en adelante, zona impermeable) y (iii) suelo natural. A efectos de apreciar cómo estaría compuesto el suelo del área estanca, según lo señalado en el instrumento de gestión ambiental, se presenta el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Vista de perfil del área estanca



Fuente: EIA de la Planta de Ventas Pucallpa
Elaboración: TFA

35. En atención a ello, se advierte que toda vez que el EIA de la Planta de Ventas Pucallpa contemplaba que los primeros treinta (30) centímetros del suelo del área estanca podía estar conformado por una capa de tierra previa, la cual daría protección a la zona impermeable, bien pudo darse la presencia de vegetación sin que ello determinase la falta de impermeabilidad del área estanca.
36. En tal sentido, a criterio de esta sala, con el fin de verificar la impermeabilidad de la zona estanca correspondía efectuar una calicata entre los treinta (30) a sesenta (60) centímetros por debajo de la superficie, siendo que la zona impermeable se encontraría debajo de treinta (30) centímetros de una cubierta de tierra; no obstante, lo mencionado no ocurrió en el presente caso, dado que en la Supervisión Regular 2014, únicamente se verificó a nivel superficial, la presencia de vegetación en el suelo, lo cual fue registrado en tomas fotográficas.
37. Al respecto, corresponde señalar que, de la evaluación de la actuación probatoria efectuada por la DFSAI y del compromiso ambiental establecido en el EIA del administrado, no se advierte con claridad la ilicitud del acto y la responsabilidad que se le atribuye al administrado.

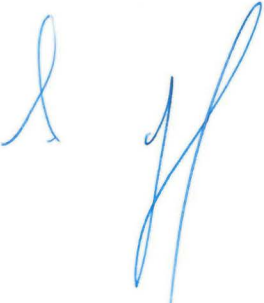

- 
38. En esa línea, a criterio de esta Sala, en el presente caso, no está acreditada la configuración del incumplimiento descrito en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en tanto que, la presencia de vegetación, no acredita que no se haya realizado la impermeabilización de la zona estanca, conforme a lo establecido en el EIA del administrado.
39. En consecuencia y, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG³⁴, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios realizada por la primera instancia, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 1463-2017-OEFA/DFSAI en el extremo que determinó la responsabilidad administrativa de Petroperú por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y, en consecuencia, se archive el presente procedimiento administrativo sancionador.
40. En atención a las consideraciones antes expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por el administrado en la presente conducta infractora.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la 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 de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.



SE RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N°1463-2017-OEF/DFSAI del 28 de noviembre de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú S.A. - Petroperú por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma; en consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador en dicho extremo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.



³⁴ TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo (...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado. (...)

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

Regístrese y comuníquese.



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUIÑO 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



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO

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 MARTIN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 148-2018-TFA-SMEPIM, la cual tiene 17 páginas.