



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

**RESOLUCIÓN N° 383-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 847-2018-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1980-2018-OEFA/DFAI

*SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 1980-2018-OEFA/DFAI del 29 de agosto de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por no adoptar las medidas de prevención para evitar los impactos negativos en el suelo del área ubicada a la altura de la válvula de alimentación de los tanques de diésel B5 N° 28 y 29 de la Planta de Ventas Talara (coordenadas UTM WGS84: 0469398E / 9491967N), producto de liqueo de diésel B5 proveniente de la mencionada válvula, lo cual generó el incumplimiento del artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM y los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. Dicha conducta configuró la infracción prevista en el numeral literal c) del artículo 4° y el numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.*

Lima, 14 de noviembre de 2018

**I. ANTECEDENTES**

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que desarrolla la actividad de comercialización de hidrocarburos en la Planta de Ventas Talara (en adelante, **Planta de Ventas Talara**), ubicada en la Zona Industrial – Talara Alta, en el distrito de Pariñas, provincia de Talara, departamento de Piura.
2. Del 9 al 10 de febrero de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

OEFA realizó una supervisión regular a la Planta de Ventas Talara (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa s/n<sup>2</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión**), del Informe de Supervisión Directa N° 3723-2016-OEFA/DS-HID<sup>3</sup> del 5 de agosto de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 3503-2016-OEFA/DS<sup>4</sup> del 30 de noviembre de 2016 (en adelante, **ITA**).

3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1082-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 23 de abril de 2018<sup>5</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú.
4. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado<sup>6</sup>, la SFEM de la DFAI emitió el Informe Final de Instrucción N° 1281-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de julio de 2018<sup>7</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) por medio del cual determinó la conducta constitutiva de infracción.
5. Luego de analizados los descargos presentados por el administrado<sup>8</sup>, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1980-2018-OEFA/DFAI del 29 de agosto de 2018<sup>9</sup>, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú<sup>10</sup>, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro

<sup>2</sup> Páginas 54 a 57 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

<sup>3</sup> Páginas 2 a 250 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

<sup>4</sup> Folios 1 a 7.

<sup>5</sup> Folios 8 a 9. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 26 de abril de 2018 (folio 10).

<sup>6</sup> Presentado mediante escrito con Registro N° E01-046395 el 24 de mayo de 2018 (folios 11 a 43).

<sup>7</sup> Folios 44 a 50. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 2418-2018-OEFA/DFAI el 6 de agosto de 2018 (folio 51).

<sup>8</sup> Presentado mediante escrito con Registro N° E01-069840 el 20 de agosto de 2018, el administrado presentó sus descargos al Informe Final de Supervisión (folios 52 a 64).

<sup>9</sup> Folios 74 a 81. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 10 de setiembre de 2018 (folio 82).

<sup>10</sup> 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 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



N° 1, conforme se muestra, a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Petroperú no adoptó las medidas de prevención para evitar los impactos negativos en el suelo del área ubicada a la altura de la válvula de alimentación de los tanques de diésel B5 N° 28 y 29 de la Planta de Ventas Talara (coordenadas UTM WGS84: 0469398E / 9491967N), producto de	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM <sup>11</sup> (en adelante <b>RPAAH</b> ) y los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente <sup>12</sup> (en adelante, <b>LGA</b> )	Líteral c) del artículo 4° y numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se

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.

<sup>11</sup> **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

**Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares**

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente.

Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares.

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

<sup>12</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
liqueo de diésel B5 proveniente de la mencionada válvula.		encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD <sup>13</sup> .

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1082-2018-OEFA/DFAI/SFEM.  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

#### 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 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.

13

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 035-2015-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA,** publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de agosto de 2015.

#### Artículo 4.- Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales

Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)

c) No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores:

- (i) Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.
- (ii) Si la conducta genera daño potencial a la salud o vida humana, será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACTOR				
(...)					
<b>2 OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES</b>					
2.3	No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna.  Genera daño potencial a la salud o vida humana.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	GRAVE	De 20 a 2 000 UIT
				GRAVE	



6. La Resolución Directoral N° 1980-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFAI señaló que, conforme con el Informe de Supervisión y el ITA, la DS concluyó que Petroperú no adoptó las medidas de prevención para evitar los impactos negativos en el suelo del área ubicada a la altura de la válvula de alimentación de los tanques de diésel B5 N° 28 y 29 de la Planta de Ventas, producto de liqueo de diésel B5 proveniente de la mencionada válvula.
- (ii) Del mismo modo, la primera instancia indicó que la DS realizó el monitoreo de suelos, cuyos resultados se encontraron por encima de los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo (en adelante, **ECA para Suelo**), aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM.
- (iii) Cabe precisar que la Autoridad Decisora precisó que, en la Resolución Subdirectoral, se indicó la medida de prevención no adoptada por el administrado y que hubiera permitido evitar los impactos negativos en el suelo sin protección, tales como las inspecciones, patrullajes, mantenimientos preventivos y correctivos, mas no se evidenció que el administrado haya implementado alguna medida de prevención.

Medidas de prevención

- (iv) Con relación a los mecanismos de prevención que constan en el Manual de Manejo y control de Productos Petrolera – 1985 y en el Procedimiento Operativo PO2-COM-301 versión 2 de Recepción Combustibles Líquidos/Alcohol por Línea de Transferencia y su almacenamiento; la primera instancia indicó que, de la revisión i) del manual antes señalado se observó que el administrado identificó que las pérdidas de hidrocarburos pueden darse por defectos mecánicos, tales como válvulas, bridas y tuberías, siendo que deben estar lubricadas de acuerdo a indicaciones del fabricante, así como recibir un mantenimiento y conservación de este equipo, a fin de lograr un trabajo eficiente; y, (ii) del procedimiento señalado, se contempla el detalle del procedimiento para la transferencia de hidrocarburos en la Refinería Talara. Con lo cual, la Autoridad Decisora concluyó que, si bien el administrado señala que los mantenimientos y conservación de las válvulas, bridas y tuberías resultan importantes para evitar la pérdida de hidrocarburos, dicha documentación no acredita que Petroperú ejecutó el mantenimiento de los mismos ni otras medidas que hubieran permitido prevenir el impacto negativo en el suelo sin protección.
- (v) Asimismo, la DFAI señaló que es Petroperú quien se encuentra, no sólo en mejor capacidad de determinar la medida de prevención del riesgo de acaecimiento de impactos ambientales negativos, sino también, una vez adoptada esta, en la de acreditar –ante la autoridad competente– su ejecución y cumplimiento. Por ello, la primera instancia precisó que la mera invocación por el imputado de un hecho que pudiera excluirlo de responsabilidad no basta para originar la duda sobre su posible

conurrencia, por lo que alegarlo no es suficiente para trasladar a la Administración la carga de verificar su inexistencia; siendo necesario acompañar tal alegación, con medios probatorios suficientes que fundamenten la pretensión aducida, lo cual no ha ocurrido en este caso.

Medidas de control y mitigación, así como limpieza y remediación

- (vi) Respecto a las políticas de gestión ambiental para mitigar la afectación del suelo en caso de fugas y evitar el impacto negativo en el ambiente, y que una vez detectada la fuga realizó la limpieza y remediación del área afectada; la DFAI señaló que, considerando que la imputación versa sobre medidas de prevención no adoptadas y no por no haber implementado medidas de control y mitigación o no haber realizado la limpieza y remediación, lo alegado por el administrado no se encuentra relacionado con el hecho materia de análisis.

El liqueo de hidrocarburos se debe a un evento fortuito

- (vii) Respecto a que el liqueo de hidrocarburos se debió a un evento fortuito y no por falta de un procedimiento o política establecida, la Autoridad Decisora señaló que el administrado no ha presentado ningún medio probatorio que acredite encontrarse en alguno de los supuestos de eximente de responsabilidad y tampoco acreditó haber ejecutado las medidas de prevención.

La generación de afectación a la flora, fauna o salud humana

- (viii) Con relación a que si hubiera existido una fuga de hidrocarburo por la válvula hubiera sido detectada por parte del administrado y que el evento no ha afectado la flora, fauna o salud humana; la primera instancia indicó que estos liqueos provinieron de la válvula de alimentación de los tanques de diésel B5 N° 28 y 29 de la Planta de Ventas Talara y, conforme el propio administrado, este identificó en su Manual de Manejo y Control que la pérdida de hidrocarburos proviene de las válvulas, bridas y tuberías, razón por la cual el administrado considera importante realizar su mantenimiento.
- (ix) Asimismo, la DFAI precisó que de los resultados del monitoreo de suelos tomados durante la Supervisión Regular 2017, se evidenció concentraciones por encima de los ECA para Suelo, lo cual acredita el impacto generado al componente suelo por el liqueo de hidrocarburos. En esa línea, la Autoridad Decisora señaló que la afectación al componente suelo al entrar en contacto con el hidrocarburo genera un daño potencial a la fauna de este componente (suelo).

Subsanación voluntaria

- (x) Respecto al argumento del administrado referido a que subsanó la conducta infractora mediante el retiro de tierra impregnada en el área afectada, la



DFAI indicó que las medidas adoptadas por Petroperú corresponden a las actividades de limpieza y remediación y no a las medidas de prevención, por lo que no acreditó haber adoptado las medidas de prevención y no corresponde la configuración de la subsanación voluntaria.

- (xi) Con relación al Procedimiento Operativo PO2-COM-301 y las medidas de prevención cumplidas<sup>14</sup>, así como las acciones posteriores a efectos de corregir el liqueo y realizar el debido mantenimiento; la Autoridad Decisora precisó que dichas medidas constituyen acciones posteriores al evento ocurrido, por lo que no acredita haber realizado las medidas de prevención.
- (xii) Por otro lado, respecto al mantenimiento de la válvula de alimentación de los tanques de diésel B5 N° 28 y 29 de la Planta de Ventas Talara, la primera instancia indicó que corresponden a un momento posterior al liqueo detectado.

Medida correctiva

- (xiii) Finalmente, la DFAI indicó que, tomando en consideración que el área impactada ha sido remediada y que el administrado ha realizado acciones de mantenimiento en la válvula de alimentación de los tanques de diésel B5 N° 28 y 29 de la Planta de Ventas Talara (coordenadas UTM WGS84: 0469398E – 9491967N), con la finalidad de prevenir futuros eventos similares, no existen consecuencias que se deban corregir, compensar, revertir o restaurar, en consecuencia no corresponde ordenar una medida correctiva.

7. El 1 de octubre de 2018, Petroperú interpuso recurso de apelación<sup>15</sup> contra la Resolución Directoral N° 1980-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

- a) El apelante señaló que el Procedimiento PO2-COM-301-v1 consistente en la “Recepción de combustibles líquidos/alcohol por línea de transferencia y su almacenamiento” indica que:

En el presente registro deben consignarse los eventos más importantes suscitados en el turno correspondiente, debiéndose registrar: (...) Estado operativo de las líneas, instrumentos de despacho y tanques de almacenamiento.

- b) Con ello en cuenta, el recurrente indicó que ha demostrado que el operador turnista verifica y asegura el estado de todo el sistema de recepción del producto, siendo que para el diésel B5 se recibe todos los días, es rutinario que el operador inspeccione el estado de las líneas, válvulas, instrumentos

<sup>14</sup> Presentó la copia de bitácora del supervisor y del operador con fecha 10 de febrero del 2016, donde se evidencia la inspección y patrullaje a la zona de las válvulas.

<sup>15</sup> Presentado mediante escrito con Registro N° 80408 el 1 de octubre de 2018 (folios 83 a 91)

y equipos, por lo que cuando encuentra una falla, esta es comunicada en el momento a fin de intervenir el equipo asegurado para su operatividad.

- c) En esa línea, Petroperú indicó que realizó la inspección y patrullaje, con lo cual implementó y ejecutó medidas preventivas, a fin de evitar incidencias.
  - d) Por otro lado, el apelante señaló que "(...) adicionalmente a todos los controles, se ha construido una loza de concreto con su respectiva escuadra, como una medida de prevención".
  - e) Asimismo, Petroperú indicó que se ha reconocido en la resolución impugnada que ha cumplido con las observaciones, resaltando que "(...) ha acreditado labores de limpieza (...), (...) se realizó el mantenimiento de la válvula de alimentación de los tanques (...) y (...) que el área impactada ha sido remediada y que el administrado ha realizado acciones de mantenimiento (...)".
  - f) Del mismo modo, el administrado solicitó la nulidad de la resolución apelada por contravenir la Constitución, las leyes y normas reglamentarias, así como el defecto o la omisión de alguno de los requisitos de validez del acto administrativo.
  - g) Finalmente, Petroperú alegó una vulneración a los principios de "(...) irrazonabilidad y proporcionalidad", pues señaló que, pese a que ha cumplido con las observaciones realizadas en la visita de supervisión y ha demostrado que realizó todos los controles y las construcciones que refuerzan cualquier contingencia, se les declaró responsabilidad administrativa y que en caso de ser reincidentes, se ordenará su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales, lo cual vulnera su reputación y desconoce su diligencia frente a las actividades que realiza dentro del país.
8. El 31 de octubre de 2018 se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) en las instalaciones del OEFA, tal como consta en el acta respectiva<sup>16</sup>. En dicha diligencia, la empresa reiteró los argumentos presentados en su escrito de apelación, precisando que no corresponde su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales, pues no se les impuso medida correctiva y no poseen antecedentes.

## II. COMPETENCIA

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

---

<sup>16</sup> Folio 104.



Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>17</sup>, se crea el OEFA.

10. 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<sup>18</sup> (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.
11. 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 OEFA<sup>19</sup>.
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>20</sup> se aprobó el inicio del proceso

<sup>17</sup> **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.

<sup>18</sup> **LEY N° 29325.**

**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.

<sup>19</sup> **LEY N° 29325.**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>20</sup> **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, 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 transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>21</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>22</sup> y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>23</sup> disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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

---

de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

<sup>21</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA**, 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.

<sup>22</sup> **LEY N° 29325.**

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

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

<sup>23</sup> **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.



condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)<sup>24</sup>.

15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>25</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. 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.
17. 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 ambiente<sup>26</sup>.
18. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>27</sup>, 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 preserve<sup>28</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>25</sup> **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.

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>27</sup> **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.

<sup>28</sup> 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.

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>29</sup>.

19. 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.
20. 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 inciertos<sup>30</sup>.
21. 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. ADMISIBILIDAD

22. El recurso de apelación interpuesto por Petroperú ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS<sup>31</sup> (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>31</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 006-2017-JUS**, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de marzo de 2017.

##### **TUO DE LA LPAG.**

##### **Artículo 218.- Recurso de apelación**

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

##### **Artículo 219.- Requisitos del recurso**

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 122 de la presente Ley.



## V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por no adoptar las medidas de prevención para evitar los impactos negativos en el suelo del área ubicada a la altura de la válvula de alimentación de los tanques de diésel B5 N° 28 y 29 de la Planta de Ventas Talara (coordenadas UTM WGS84: 0469398E / 9491967N), producto de liqueo de diésel B5 proveniente de la mencionada válvula.

## VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

### Respecto de las obligaciones ambientales contenidas en la normativa vigente

24. A fin de determinar si existió responsabilidad administrativa por parte del administrado por la comisión del hecho imputado, 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 el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA.
25. Sobre este punto, debe precisarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida<sup>32</sup>. 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 LGA, 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.

26. 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)<sup>33</sup> y, por otro lado, a efectuar las medidas

<sup>32</sup> 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).

<sup>33</sup> Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es:

para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado<sup>34</sup>.

27. 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, 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.

28. 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).
29. En concordancia con lo antes expuesto, debe indicarse que en el artículo 3° del RPAAH, dispositivo que establece el régimen general de la responsabilidad

---

(...) 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.

<sup>34</sup> En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto “impacto ambiental negativo” será analizado en considerandos posteriores.



ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, se señala lo siguiente:

### **Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares**

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente.

Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares.

**Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.**

(Énfasis agregado)

30. 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.
31. En ese sentido, tal como se señaló en el considerando 28 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 negativo<sup>35</sup>.
32. De acuerdo con ello, a efectos de verificar el cumplimiento de la mencionada disposición, esta sala procederá, a continuación, a analizar si, al momento de la Supervisión Regular 2016, Petroperú efectuó las medidas de prevención, con el fin de evitar el impacto ambiental negativo del derrame.

<sup>35</sup> 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, N° 201-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2018, N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, entre otras.

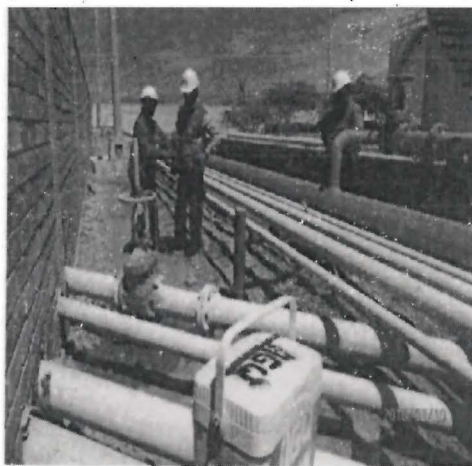
Sobre los hechos detectados en la Supervisión Regular 2016

33. Respecto al hallazgo detectado en la Supervisión Regular 2016, la DS señaló lo descrito a continuación:

**Hallazgo N° 01:**

Durante la visita de supervisión realizada del 9 al 10 de febrero de 2016, se verificó suelo impregnado con hidrocarburos producto de liqueo de Diésel B5 proveniente de la válvula de alimentación de los Tanques N° 28 y N° 29 de la Planta de Ventas Talara.

34. Hecho que, por otro lado, se sustentó en el registro fotográfico contenido en el Informe de Supervisión, conforme el siguiente detalle:



Registro Fotográfico N° 21; Punto de muestreo de suelo entre la zona estancia de los tanques de almacenamiento y la pared lateral de la Planta de Ventas Talara con coordenadas UTM: WGS84 (0469398E 9491967N)



Registro Fotográfico N° 22; Punto de muestreo de suelo entre la zona estancia de los tanques de almacenamiento y la pared lateral de la Planta de Ventas Talara con coordenadas UTM WGS84 (0469398E 9491967N)

35. Del mismo modo, corresponde señalar que la DS realizó la toma de muestras de suelo en el punto de muestreo 151,6,ESP-01<sup>36</sup>; la cual arrojó como resultado que la concentración de hidrocarburos en la Fracción 2 (C<sub>10</sub>-C<sub>28</sub>) superó los valores establecidos en los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo de uso industrial.
36. En ese sentido, la DFAI determinó que Petroperú no adoptó las medidas de prevención para evitar los impactos negativos en el suelo del área ubicada a la

<sup>36</sup> A continuación, se presenta el punto de muestreo de suelo:

Parámetro	Unidad	Punto de Muestreo	ECA SUELO
		151,6,ESO-01	
F1 (C5 – C10)	Mg/kg MS	0,3	500
F2 (C10 – C28)	Mg/kg MS	24 350	5000
F3 (C28 – C40)	Mg/kg MS	971	6000



altura de la válvula de alimentación de los tanques de diésel B5 N° 28 y 29 de la Planta de Ventas Talara (coordenadas UTM WGS84: 0469398E / 9491967N), producto de liqueo de diésel B5 proveniente de la mencionada válvula.

#### Respecto a las medidas de prevención implementadas

37. El apelante señaló que el Procedimiento PO2-COM-301-v1 consistente en la "Recepción de combustibles líquidos/alcohol por línea de transferencia y su almacenamiento" indica que:

En el presente registro deben consignarse los eventos más importantes suscitados en el turno correspondiente, debiéndose registrar: (...) Estado operativo de las líneas, instrumentos de despacho y tanques de almacenamiento.

38. Con ello en cuenta, el recurrente indicó que ha demostrado que el operador de turno verifica y asegura el estado de todo el sistema de recepción del producto, siendo que para el diésel B5 se recibe todos los días, es rutinario que el operador inspeccione el estado de las líneas, válvulas, instrumentos y equipos, por lo que cuando encuentra una falla, esta es comunicada en el momento a fin de intervenir el equipo asegurado para su operatividad.
39. En esa línea, Petroperú indicó que realizó la inspección y patrullaje, con lo cual implementó y ejecutó medidas preventivas, a fin de evitar incidencias.
40. Al respecto, corresponde señalar que el Procedimiento PO2-COM-301 versión 01<sup>37</sup> se encuentra referido a la "Recepción de combustibles líquidos/alcohol por línea de transferencia y su almacenamiento se encuentra relacionado a establecer los pasos a seguir para recepcionar combustibles líquidos por medio de tubería hacia tanques de almacenamiento". No obstante, de la revisión del documento, se advierte la descripción de los elementos que deben registrarse en el reporte de ocurrencias, mas no acredita la ejecución de una medida de prevención para el caso en concreto.
41. Asimismo, respecto a las inspecciones realizadas el 2 de enero de 2016 y el 10 de febrero de 2016<sup>38</sup>, se advierte que la referida al 2 de enero indica el inicio de la implementación de la "bitácora de operadores líquidos", siendo que precisa la información que deberá contener cada uno de estos documentos<sup>39</sup>, y revisar en cada turno el estado de los equipos; por su parte, las inspecciones del 10 de febrero de 2016, indican acciones de limpieza en la válvula de DB 5 e inspección

<sup>37</sup> Folios 54 a 55.

<sup>38</sup> Folios 56 a 58.

<sup>39</sup> Tales como los eventos ocurridos en su guardia, trabajos de mantenimiento, medidas de tanques, entre otros.

de tubería y válvula por posible fuga como acción de mantenimiento<sup>40</sup>, así como una revisión de la válvula realizada a las 16:00 horas<sup>41</sup>.

42. Sobre el particular, debe señalarse que la inspección del 2 de enero de 2016 no acredita una medida de prevención tomada sobre la válvula de alimentación de los tanques de diésel B5 N° 28 y 29 de la Planta de Ventas Talara, pues solo establece la información que deberá contener cada uno de los documentos implementados en la bitácora de operadores líquidos<sup>42</sup>.
43. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, conforme con lo descrito en el Acta de Supervisión, la Supervisión Regular 2016 inició el 9 de febrero de 2016 a las 15:30 horas y culminó el 10 de febrero a las 11:30 horas, con lo cual se advierte que las inspecciones llevadas a cabo por el administrado el 10 de febrero de 2016 fueron realizadas de manera posterior a la acción de supervisión, en la medida que la primera indica que el administrado realizó acciones de limpieza y la segunda presenta un horario posterior a la supervisión efectuada por la DS.
44. Cabe precisar, por otro lado, que la bitácora del supervisor del 15 de agosto de 2018<sup>43</sup>, efectuada desde las 15:00 horas a las 23:00 horas, así como la bitácora del operados del mismo día<sup>44</sup>, efectuada desde las 08:00 horas a las 16:00 horas, fueron realizadas de manera posterior a la acción de supervisión, por lo que no califican como medidas de prevención.
45. Del mismo modo, esta sala considera pertinente precisar que, en atención al liqueo detectado en la válvula de alimentación de los tanques de diésel B5 N° 28 y 29 de la Planta de Ventas Talara, no puede considerarse suficiente la inspección como una medida de prevención, siendo necesario para este tipo de eventos la ejecución de mantenimientos regulares.
46. Por otro lado, el apelante señaló que "(...) adicionalmente a todos los controles, se ha construido una loza de concreto con su respectiva escuadra, como una medida de prevención".
47. Asimismo, Petroperú indicó que se ha reconocido en la resolución impugnada que ha cumplido con las observaciones, resaltando que "(...) ha acreditado labores de limpieza (...), (...) se realizó el mantenimiento de la válvula de alimentación de los tanques (...) y (...) que el área impactada ha sido remediada y que el administrado ha realizado acciones de mantenimiento (...)".

---

<sup>40</sup> Folio 56.

<sup>41</sup> Folio 58.

<sup>42</sup> Con relación a este punto, cabe precisar que el administrado presentó avisos N° 20019128 de fecha 5 de julio de 2016, N° 20028695 del 7 de noviembre de 2017 y N° 20035908 del 14 de agosto de 2018 relacionados al mantenimiento de la válvula, los cuales, como puede advertirse de sus fechas, fueron realizados de manera posterior a la Supervisión Regular 2016.

<sup>43</sup> Folio 63.

<sup>44</sup> Folio 64.



48. Sobre el particular, corresponde señalar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra referido a la adopción de medidas de prevención para evitar impactos negativos en el suelo del área producto del liqueo de diésel B5 a la altura de la válvula de alimentación de los tanques de diésel B5 N° 28 y 29 de la Planta de Ventas Talara, siendo que las acciones señaladas por el administrado no califican como acciones para acreditar el cumplimiento de las medidas de prevención, por lo que corresponden ser desestimadas.
49. Asimismo, es de precisar que la implementación de la loza de concreto, conforme lo señaló el administrado, tuvo lugar de manera posterior al inicio del procedimiento administrativo sancionador, pues ha sido implementada recientemente. Por su parte, de la revisión de la documentación presentada por el administrado, se advierte la ejecución de acciones de limpieza y mantenimiento de la válvula materia de análisis en la presente resolución.
50. Al respecto, este órgano colegiado considera resaltar que las acciones realizadas por parte del administrado no subsanan la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; ello, en atención a que, la existencia de impactos negativos al ambiente, se debió a la falta de adopción de medidas de prevención, pues debe tenerse en consideración que aquellas deben ser ejecutadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto.
51. En consecuencia, no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TULO de la LPAG<sup>45</sup>, por lo que corresponde desestimar los argumentos presentados en este extremo.

Vulneración del principio de legalidad y razonabilidad

52. Del mismo modo, el administrado solicitó la nulidad de la resolución apelada por contravenir la Constitución, las leyes y normas reglamentarias, así como el defecto o la omisión de alguno de los requisitos de validez del acto administrativo.
53. Finalmente, Petroperú alegó una vulneración a los principios de "(...) irrazonabilidad y proporcionalidad", pues señaló que, pese a que ha cumplido con las observaciones realizadas en la visita de supervisión y ha demostrado que realizó todos los controles y las construcciones que refuerzan cualquier

45

**TULO DE LA LPAG.**

**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.

contingencia, se les declaró responsabilidad administrativa y que en caso de ser reincidentes, se ordenará su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales, lo cual vulnera su reputación y desconoce su diligencia frente a las actividades que realiza dentro del país.

54. Sobre el particular, es oportuno precisar que, conforme con el Título Preliminar del TUJO de la LPAG, el principio de legalidad establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas<sup>46</sup>.
55. Asimismo, de acuerdo con el principio de razonabilidad<sup>47</sup> reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>48</sup>, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
56. Al respecto, esta sala considera que la aplicación del principio de razonabilidad, cuyo fin es reducir la discrecionalidad de la actuación de la Administración, exige que al imponer sanciones, la autoridad administrativa pondere las circunstancias de la comisión de la conducta infractora, a fin de que el ejercicio de su *ius puniendi* responda a lo estrictamente necesario para garantizar la tutela del bien jurídico protegido; y, orienta a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas conforme a derecho y conforme al principio de prevención reconocido en la Ley N° 28611, como se ha precisado en el considerando 25.

<sup>46</sup> **TUO DE LA LPAG.  
TÍTULO PRELIMINAR**

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

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

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

<sup>47</sup> De acuerdo con los criterios del Tribunal Constitucional (por ejemplo, en la Sentencia emitida en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC), existe una similitud entre los principios de razonabilidad y de proporcionalidad; a ello, se debe agregar que el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General se refiere expresamente al primero de los nombrados.

<sup>48</sup> **TUO DE LA LPAG.  
TÍTULO PRELIMINAR**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

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



57. Por su parte, el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, recogido en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG<sup>49</sup>, precisa que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Y partiendo de dicha regla general se prevé criterios de proporcionalidad para la graduación de la infracción tales como el beneficio ilícito resultante por su comisión y la probabilidad de detección, entre otros.
58. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores, bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel normativo, se encuentra dentro del ámbito de la potestad discrecional con que cuenta la Administración, con el propósito de individualizar, en un caso específico, la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
59. Por ello, esta sala considera que no se ha transgredido los principios de razonabilidad y proporcionalidad alegados por el administrado, en tanto que ha quedado debidamente acreditado el incumplimiento de su obligación ambiental referida a la adopción de medidas de prevención a fin de evitar los posibles efectos negativos en el ambiente. Asimismo, debe tenerse en consideración que el presente procedimiento administrativo sancionador ha sido acorde con el ordenamiento jurídico, por lo que corresponde desestimar los argumentos planteados por el administrado en este extremo.
60. Del mismo modo, con relación al argumento del administrado referido a que no corresponde su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales, pues no se les impuso medida correctiva, no poseen antecedentes, vulnera su reputación y desconoce su diligencia frente a las actividades que realiza dentro del país, corresponde precisar que en el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 1980-2018-OEFA/DFAI del 29 de agosto de 2018, se establece lo siguiente:

**SE RESUELVE:**

(...)

<sup>49</sup>

**TUO DE LA LPAG.**

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

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

3. **Razonabilidad.**- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

**Artículo 3°.-** Informar a **Petróleos del Perú – Petroperú S.A.** que en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

61. Al respecto, corresponde precisar que, conforme se advierte del artículo precitado, la inscripción en el Registro de Infractores Ambientales por parte del administrado será llevado a cabo, una vez que se advierta la reincidencia de la conducta infractora, pues, conforme con el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD<sup>50</sup> (en adelante, **RPAS del OEFA**) el mencionado registro contiene el detalle de los procedimientos administrativos sancionadores en los que se declara reincidentes a los infractores ambientales.
62. Con ello en cuenta, debe indicarse que en el presente caso no se ha declarado reincidente a Petroperú, por lo que el argumento presentado por el administrado carece de sustento para el presente procedimiento administrativo sancionador.
63. En ese sentido, esta sala es de la opinión que corresponde confirmar la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, la cual generó el incumplimiento Artículo 3° del RPAAH y los artículos 74° y 75° de la LGA. Dicha conducta, conforme lo señalado por la DFAI en la Resolución Directoral N° 1980-2018-OEFA/DFAI, generó un daño potencial a la fauna del componente suelo; por lo que, configuró la infracción prevista en el subtipo infractor que comprende la generación de daño potencial a la flora o fauna establecida en el numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.

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.

<sup>50</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 027-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2017.

**Artículo 28.- Registro de Infractores Ambientales**

La Autoridad Decisora implementa el Registro de Infractores Ambientales (RINA), el cual contiene el detalle de los procedimientos administrativos sancionadores en los que se declara reincidentes a los infractores ambientales, de conformidad con lo dispuesto en el Literal e) del Numeral 3 del Artículo 246 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.



**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1980-2018-OEFA/DFAI del 29 de agosto del 2018, que declaró la responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en la Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, 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 y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



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