



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Energía**

RESOLUCIÓN N° 027-2016-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 072-2015-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y
APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 944-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 944-2015-OEFA/DFSAI del 20 de octubre de 2015, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. contra la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015, al haberse acreditado que en el presente caso correspondía ordenar a la referida empresa el cumplimiento de medidas correctivas".

Lima, 22 de abril de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) es el titular de la Refinería Talara (en adelante, **Refinería Talara**), ubicada en el distrito de Pariñas, provincia de Talara, departamento de Piura, la cual se dedica al almacenamiento y procesamiento de hidrocarburos.
2. Mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de la Refinería Talara (en adelante, **PAMA de la Refinería Talara**).
3. Los días 21 al 24 de noviembre de 2011, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular a las instalaciones de la Refinería Talara (en adelante, **Supervisión Regular 2011**), durante la cual se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Petroperú, conforme se desprende del Informe de Supervisión N° 204-2012-OEFA/DS del 21 de marzo de 2012 (en adelante, **Informe de Supervisión**)².

Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

Fojas 3 a 78.

4. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral N° 129-2015-OEFA/DFSAI-SDI del 27 de abril de 2015³, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú⁴.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Petroperú⁵, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁶, por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 a continuación⁷:

³ Fojas 79 a 95. Cabe señalar que la referida resolución Subdirectoral fue notificada a Petroperú el 14 de mayo de 2015 (foja 96).

⁴ Posteriormente, a través de Resolución Subdirectoral N° 382-2015-DFSAI/SDI del 10 de junio de 2015 (fojas 165 a 171, notificada a Petroperú el 11 de junio de 2015), la SDI de la DFSAI varió la imputación de cargos realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 129-2015-OEFA/DFSAI/SDI. Cabe indicar que dicha variación de imputación de cargos consistió en precisar que las fechas en las cuales se verificó el exceso de los LMP de efluentes líquidos, respecto de los parámetros: Potencial de Hidrógeno (pH), Demanda Bioquímica de oxígeno (DBO5), Fenoles y Demanda Química de Oxígeno (DQO) en el punto de control D-4 correspondiente al efluente API Norte (conducta infractora N° 6 del Cuadro N° 1 de la presente resolución) fueron el 25 de junio, 14 de julio y 18 de agosto del 2011.

⁵ Presentados con fecha 1 de junio y 9 de julio de 2015.

⁶ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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

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

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

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

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

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

Cabe destacar que el artículo 5° de la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a que Petroperú habría excedido los LMP en el parámetro Temperatura para efluentes líquidos en el punto de control D-4, los días 25 de junio, 14 de julio y 18 de agosto de 2011.

**Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petroperú mediante la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Petroperú no realizó el mantenimiento del Sistema de Vertimiento de la Planta Agitadores y del Sistema de Enfriamiento de Procesos, a fin de asegurar la óptima recolección de los efluentes hasta el mar, conforme el compromiso asumido en el PAMA de la Refinería Talara.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁸ .	Numeral 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ⁹ .
2	No realizó las acciones de limpieza del suelo impactado por las fugas y derrames provenientes de las áreas Unidad de Procesos y Movimiento de Productos de conformidad con lo señalado en su instrumento de gestión ambiental.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
3	No realizó la limpieza de la napa freática del Área de Movimientos de Productos, la cual se encontraba contaminada, de conformidad con lo señalado en su instrumento de gestión ambiental.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
4	Almacenó sustancias químicas en áreas que no cuentan con sistemas de doble contención; asimismo, los cilindros de almacenamiento no contarían con hojas de seguridad MSDS	Artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁰ .	Numeral 3.12.10 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹¹ .

- ⁸ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.
Artículo 9°.- Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

Cabe precisar que la referida disposición ha sido recogida en el artículo 8° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, actualmente vigente.

- ⁹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3	Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.4.4. No cumple con compromisos establecidos en los Estudios Ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental.	Arts. 108°, 150° y 270° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 9° y 15° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Art 7° del D.S. N° 002-2006-EM.	Hasta 10,000 UIT.	STA, SDA, CI
STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades; CI: Cierre de Instalaciones.				

- ¹⁰ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**
Artículo 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

¹¹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente
-------	--

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
5	Almacenó los residuos en cilindros que no cuentan con identificación ni tapa.	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹² , en concordancia con el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹³ .	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹⁴ .
6	Excedió los LMP de efluentes líquidos, respecto a los parámetros: Potencial de	Artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM,	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo

3 3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos				
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.12.10 Incumplimiento de las normas de almacenamiento y manipulación de sustancias químicas	Art. 44° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 400 UIT.	-
CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.				

¹² **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

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

¹³ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio del 2004.**

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;
3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;
4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

¹⁴ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

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



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	Hidrógeno (pH), Demanda Bioquímica de oxígeno (DBO ₅), Fenoles y Demanda Química de Oxígeno (DQO) en el punto de control D-4 correspondiente al efluente API Norte durante el 25 de junio, 14 de julio y 18 de agosto del 2011.	en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.	Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹⁵ .

Fuente: Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

6. Asimismo, a través de la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI, la primera instancia administrativa ordenó el cumplimiento de diversas medidas correctivas, las cuales se muestran en el Cuadro N° 2 a continuación:

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas impuestas mediante la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta Infractora	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar cumplimiento
1	Petroperú no realizó la limpieza de la napa freática del área de movimientos de productos, conforme al compromiso asumido en el PAMA de la Refinería Talara, aprobado mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995.	Petroperú deberá realizar la limpieza de hidrocarburos de la napa freática de la Refinería Talara.	En un plazo no mayor de un (1) año, contado a partir del día siguiente de la notificación de la resolución.	Remitir a la DFSAI del OEFA, en un plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, un informe técnico de las actividades realizadas para la recuperación de hidrocarburos de la napa freática. Adjuntar documentos que acrediten la limpieza de la napa freática (registro de volumen de hidrocarburos recuperados, monitoreo de productos libres realizado por un laboratorio acreditado ante el Instituto Nacional de la Calidad - INACAL, entre otros).

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

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.7 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de hidrocarburos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.7.2. Incumplimiento de los LMP en efluentes.	Arts. 46, 1° y 46.2° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM Resolución Directoral N° 030-96 EM/DGAA. Arts. 3° y 49° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 10,000 UIT.	CI, STA

CI: Cierre de Instalaciones STA; Suspensión Temporal de Actividades

N°	Conducta Infractora	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar cumplimiento
2	Petroperú realizó el almacenamiento de sustancias químicas en áreas de la Unidad de Procesos utilizando cilindros sin hojas de seguridad (MSDS), los mismos que estaban ubicados en áreas que no cuentan con sistema de doble contención.	Petroperú deberá implementar sistemas de doble contención en áreas de dosificación de sustancias químicas en la unidad de craqueo catalítico y unidad de vacío.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución.	Remitir a la DFSAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, registros fotográficos (con fecha cierta y coordenadas UTM WGS) y documentos que acrediten la implementación de los sistemas de doble contención en áreas de dosificación de sustancias químicas en las unidades de proceso.
3	Petroperú excedió los límites máximos permisibles de efluentes líquidos en los parámetros Potencial de Hidrógeno (pH), Demanda Química de Oxígeno (DQO), Fenoles y Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) en el punto de control D-4 del efluente API Norte el 25 de junio, 14 de julio y 18 de agosto de 2011.	Petroperú debe optimizar el sistema de tratamiento de sus efluentes líquidos a efectos de detectar y corregir las deficiencias que están afectando el tratamiento de los mismos y provocando excesos, de tal manera que en el punto Separador API Norte cumpla con los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM	Noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución.	En un plazo de quince (15) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, deberá remitir a la DFSAI del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, un informe que acredite que se ha optimizado el sistema de tratamiento de los efluentes líquidos en el punto Separador Api Norte, adjuntar informes de ensayo obtenidos luego del monitoreo de efluentes los cuales deberán ser realizados por un laboratorio acreditado por la autoridad competente.

Fuente: Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

7. La Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos (conductas infractoras en el cuadro N° 1 de la presente resolución):

Con relación a la conducta infractora N° 1

- (i) Durante la Supervisión Regular 2011, la DS constató¹⁶ que el Sistema de Vertimiento de la Planta Agitadores y el Sistema de Enfriamiento de Procesos se encontraban en mal estado.
- (ii) Respecto a lo alegado por Petroperú, en el sentido de que los ductos de la Planta de Agitadores (D-6) y del Sistema de Enfriamiento de Procesos (D-2) habrían sido reparados (el 24 de mayo de 2013 y el 31 de marzo de 2014,

Ello, según el Informe de Supervisión y las vistas fotográficas N°s 5, 6, 9 y 10 contenidas en el mismo.

respectivamente)¹⁷, la DFSAI indicó que lo manifestado por la administrada no desvirtuaría la conducta infractora N° 1, toda vez que las reparaciones habrían sido realizadas de manera posterior a la Supervisión Regular 2011.

- (iii) En consecuencia, la primera instancia administrativa concluyó que Petroperú infringió lo dispuesto en el artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, **Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM**), toda vez no realizó el mantenimiento del Sistema de Vertimiento de la Planta Agitadores y del Sistema de Enfriamiento de Procesos, a fin de asegurar la óptima recolección de los efluentes hasta el mar, incumpliendo el compromiso ambiental establecido en el PAMA de la Refinería Talara.
- (iv) Por otro lado, la DFSAI pudo verificar –de la revisión de los documentos presentados por Petroperú– que la conducta infractora N° 1 habría sido subsanada, razón por la cual no correspondía ordenar medida correctiva alguna, de conformidad con lo señalado en el segundo párrafo del numeral 2.2¹⁸ del artículo 2° de las Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, **Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**).

En cuanto a la conducta infractora N° 2

- (v) Durante la Supervisión Regular 2011, la DS constató la presencia de suelos impactados como consecuencia de las fugas y de derrames de hidrocarburos provenientes de las áreas Unidad de Proceso y Movimiento de Productos, conforme pudo observarse en las Actas de Supervisión N°s 003611 y 003612.

¹⁷ Tal como constaría en las Órdenes de Trabajo N° 108886-YF y 106781-YF, actas de recepción de los servicios y fotografías del estado actual de los referidos ductos.

¹⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD – Aprueban “Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país”, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio del 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.

- (vi) Respecto a lo alegado por Petroperú, en el sentido de que habría realizado la limpieza de los suelos contaminados, y que los suelos impregnados con hidrocarburos en el área del rack de tuberías del Tanque N° 545 del área de movimiento de productos habrían tenido su origen en el afloramiento por contaminación de la napa freática (razón por la cual estaría gestionando la aprobación del Proyecto "Impermeabilización del Rack de Tuberías de Área de Tanques Refinería Talara"), la DFSAI señaló que la documentación presentada por Petroperú no desvirtuaría la imputación materia de análisis, en la medida que la limpieza de las áreas contaminadas por los derrames y fugas de hidrocarburos de los equipos de las Unidades de Procesos y del Área de movimiento de producto se realizó de forma posterior a su detección, durante la Supervisión Regular 2011.
- (vii) En ese sentido, la primera instancia administrativa concluyó que Petroperú infringió lo dispuesto en el artículo 9° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que no realizó las acciones de limpieza de los suelos impactados con hidrocarburos por las fugas y derrames provenientes de los equipos de la Unidad de Procesos y del Área de movimiento de productos, incumpliendo el compromiso ambiental establecido en el PAMA de la Refinería Talara.
- (viii) Por otro lado, la DFSAI pudo verificar –de la revisión de las vistas fotográficas presentadas por Petroperú– que la conducta infractora N° 2 habría sido efectivamente subsanada, razón por la cual no correspondía ordenar una medida correctiva, de conformidad con lo señalado en el segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

Sobre la conducta infractora N° 3

- (ix) Durante la Supervisión Regular 2011, la DS detectó tierra contaminada con hidrocarburos debido al afloramiento de la napa freática, conforme se señala en el Acta de Supervisión N° 003613.
- (x) Con relación a lo alegado por Petroperú, en el sentido de que habría venido ejecutando la limpieza de la napa freática desde el año 1999¹⁹, la DFSAI señaló que, de la revisión del Informe Final del Estudio Hidrogeológico de la Refinería Talara; del Proyecto PEP N° IC-TMO15.02, y de la documentación obrante en el expediente, pudo advertirse que Petroperú habría realizado acciones destinadas a planificar y ejecutar el desarrollo de acciones de limpieza de las áreas impactadas por el afloramiento de hidrocarburos de la napa freática. No obstante ello, durante la supervisión regular 2011, se detectaron áreas impregnadas por hidrocarburos, evidenciándose de esta manera que el administrado no cumplió con realizar la limpieza del suelo contaminado con hidrocarburos, aun cuando el PAMA de la Refinería Talara había previsto un plazo de tres (3) años para culminar tales acciones.

¹⁹ Señaló, en ese contexto, que tendría instalados cuatro pozos de extracción (siendo que se continuaba recuperando hidrocarburos), y que las áreas impregnadas con hidrocarburos habrían sido consecuencia del afloramiento por contaminación de la napa freática.



- (xi) En consecuencia, la primera instancia administrativa concluyó que Petroperú infringió lo dispuesto en el artículo 9° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que no realizó las acciones de limpieza de los suelos impactados con hidrocarburos producto del afloramiento de la napa freática, incumpliendo el compromiso ambiental establecido en el PAMA de la Refinería Talara.
- (xii) Por otro lado, la DFSAI pudo observar –de la revisión de la documentación presentada por Petroperú– que las acciones adoptadas por dicha empresa no habrían conseguido la recuperación total del hidrocarburo presente en la napa freática. En consecuencia, dado que la empresa no habría acreditado la subsanación o reversión de los efectos de la conducta infractora, la citada instancia determinó que correspondía ordenar una medida correctiva dirigida a que la administrada realice la recuperación de hidrocarburos de la napa freática.

Con relación a la conducta infractora N° 4

- (xiii) Durante la Supervisión Regular 2011, la DS constató que Petroperú había realizado el almacenamiento de sustancias químicas en cilindros sin Hojas de Seguridad (MSDS), los mismos que estaban ubicados en áreas que no contaban con sistemas de doble contención, conforme se indicara en el Informe de Supervisión.
- (xiv) Con relación a lo alegado por Petroperú, en el sentido de que habría implementado el sistema de doble contención en las zonas de almacenamiento de sustancias químicas (habiendo culminado los trabajos de implementación de la zona de FCC el 15 de enero de 2013 y de la zona de SLOP el 22 de enero de 2013), la DFSAI señaló que lo manifestado por el administrado no desvirtuaría la imputación materia de análisis, toda vez que la implementación de Hojas de Seguridad (MSDS) y sistemas de doble contención en distintos puntos de las Unidades de Procesos de la Refinería Talara habría sido realizada de forma posterior a la Supervisión Regular 2011.
- (xv) En consecuencia, la primera instancia administrativa concluyó que Petroperú infringió lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, ello al quedar acreditado que el administrado realizaba el almacenamiento de sustancias químicas en distintos puntos de las Unidades de Procesos mediante cilindros sin Hojas de Seguridad (MSDS), ubicados en áreas que no contaban con sistemas de doble contención.
- (xvi) Por otro lado, la DFSAI pudo verificar –de la revisión de las vistas fotográficas presentadas por Petroperú²⁰– que dicha empresa cumplió con colocar las respectivas Hojas de Seguridad (MSDS), razón por la cual la conducta infractora N° 4 habría sido subsanada. En virtud de ello, precisó que no correspondía ordenar medida correctiva alguna, de conformidad con lo señalado en el segundo párrafo del Numeral 2.2 del artículo 2° de las Normas

²⁰ Las mismas que se encuentran adjuntas a la Carta RTAL-0259. Fojas 176 a 185.

Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

En cuanto a la conducta infractora N° 5

- (xvii) Durante la Supervisión Regular 2011 la DS detectó que, en un punto de acopio ubicado frente a la Planta Agitadores, Petroperú colocó nueve (9) cilindros sin rótulos ni tapas que contenían tierra contaminada con hidrocarburos.
- (xviii) En ese sentido, la primera instancia administrativa concluyó que Petroperú infringió lo dispuesto en el artículo 48° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que almacenó residuos sólidos peligrosos (tierra contaminada con hidrocarburos) en contenedores sin rótulos ni tapas.
- (xix) Por otro lado, la DFSAI pudo verificar –de la revisión del Acta N° 003613²¹ y de las vistas fotográficas²² recabadas producto de la visita realizada del 17 al 20 de julio de 2012– que la conducta infractora N° 5 habría sido subsanada, razón por la cual no correspondía ordenar una medida correctiva, de conformidad con lo señalado en el segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

Respecto a la conducta infractora N° 6

- (xx) Durante la Supervisión Regular 2011, la DS constató que Petroperú excedió los Límites Máximos Permisibles (en adelante, **LMP**) de los parámetros Potencial de Hidrógeno (en adelante, **pH**), Demanda Bioquímica de Oxígeno (en adelante, **DBO₅**), Fenoles y Demanda Química de Oxígeno (en adelante, **DQO**) en el punto de control D-4, correspondiente al vertimiento de la poza API Norte.
- (xxi) Con relación a los documentos remitidos por Petroperú, a efectos de acreditar las acciones de limpieza del Separador API Norte, la DFSAI señaló que dicha información estaría referida a las acciones de limpieza del Separador API Norte efectuadas de forma posterior a la supervisión regular 2011, razón por la cual dicha información no desvirtuaría la imputación materia de análisis.
- (xxii) En ese sentido, la primera instancia administrativa concluyó que Petroperú infringió lo dispuesto en el artículo 3° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que excedió los límites máximos permisibles de efluentes líquidos en los parámetros pH, DBO₅, Fenoles y DQO en el punto de control D-4.
- (xxiii) Por otro lado, la DFSAI pudo advertir –de la revisión de la documentación presentada por Petroperú– que dicha empresa no habría acreditado la

²¹ Foja 45.

²² Fojas 24 a 43.



subsanción de la conducta infractora imputada, razón por la cual correspondía ordenar una medida correctiva destinada a corregir las deficiencias del sistema de tratamiento de aguas residuales y cumplir con los LMP vigentes.

8. El 25 de agosto de 2015, Petroperú interpuso recurso de reconsideración²³ contra la Resolución Directoral N° 699-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015.
9. A través de la Resolución Directoral N° 944-2015-OEFA/DFSAI²⁴ del 20 de octubre de 2015, la DFSAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petroperú contra la Resolución Directoral N° 699-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015, sobre la base de los siguientes fundamentos:
 - (i) La DFSAI señaló que la nueva prueba presentada por Petroperú estaba vinculada a las conductas infractoras N°s 2 y 3, al estar referida a la limpieza de los suelos impactados con hidrocarburos por las fugas y derrames provenientes de la unidad de procesos, del área de movimiento de productos y de la napa freática correspondiente a dicha área (compromisos que estaban establecidos en el PAMA de la Refinería Talara).
 - (ii) En ese contexto, la primera instancia administrativa pudo advertir –de la revisión del referido medio probatorio– que su contenido estaba referido a las acciones que el administrado pretendía implementar recién a partir del primer trimestre de 2016, con el fin de cumplir con sus obligaciones ambientales. En consecuencia, el documento presentado por Petroperú no aportaba nuevos elementos de juicio respecto de las conductas infractoras antes señaladas, los cuales pudiesen ameritar la emisión de un nuevo pronunciamiento por parte de dicha instancia.
 - (iii) En virtud de lo anterior, la DFSAI concluyó que lo alegado por Petroperú estaba referido a cuestiones de puro derecho, y que el medio probatorio presentado resultaba insuficiente para desvirtuar la responsabilidad administrativa determinada a través de la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI. En tal sentido, señaló que correspondía declarar infundado el recurso de reconsideración presentado por la referida empresa.
10. El 4 de enero de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación²⁵ contra la Resolución Directoral N° 944-2015-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:
 - (i) En su recurso de apelación, Petroperú señaló lo siguiente:

²³ El 25 de agosto de 2015 Petroperú presentó la carta RTAL-0387-2015 (fojas 513 a 515), la cual fue remitida dentro del plazo para interponer el recurso de reconsideración, sin precisar si esta era un escrito con información a tener en cuenta o un recurso administrativo. En esa línea, mediante Proveído N° 4 (foja 527), la DFSAI solicitó el 3 de septiembre de 2015 a Petroperú aclarar el escrito presentado el 25 de agosto de 2015, siendo que mediante carta RTAL-0396-2015 (fojas 531 y 532), Petroperú informó que el escrito en cuestión debía ser tramitado como un recurso de reconsideración.

²⁴ Fojas 547 a 550. Cabe destacar que la Resolución Directoral N° 944-2015-OEFA/DFSAI fue notificada el 10 de diciembre de 2015 (foja 552).

²⁵ Fojas 567 a 570.

"Conforme se encuentra acreditado en el Expediente y las siguientes Cartas i). N° RTAL-0222-2015 y medios probatorios adjuntos, de mayo 2015; ii). N° RTAL-0417-2015 y medios probatorios, de setiembre 2015; y, N° RTAL-0586-2015 y medios probatorios, de 29 de diciembre de 2015, solicitamos a la dirección a su cargo, la revisión, evaluación y calificación de las actividades realizadas por mi representada respecto a las "medidas correctivas" impuestas; y dar por cumplidas (sic) de acuerdo al requerimiento del Órgano Fiscalizador y conforme lo establece las normas legales pertinentes".

(ii) Asimismo, la administrada solicitó lo siguiente:

"... tener por interpuesto nuestro **RECURSO DE APELACIÓN** fundamentado en los argumentos expuestos en cada uno de los documentos presentados en su oportunidad disponiendo el **ARCHIVO DEFINITIVO** del presente Procedimiento Administrativo Sancionador, debido a que la emisión de los citados documentos que contienen los Actos administrativos de sanción, infringen los Principios rectores del procedimiento administrativo sancionador, que afectan el debido proceso de mi representada.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD: SÓLO POR NORMA CON RANGO DE LEY SE PUEDE SANCIONAR, Y EL REGLAMENTO DE COMERCIALIZACIÓN DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO, APROBADO POR D.S. N° 01-94-EM, NO TIENE RANGO DE LEY.

PRINCIPIO DE CAUSALIDAD: NO GUARDA RELACIÓN LA ACCIÓN CON EL RESULTADO. Es decir, realmente se encuentra probado que hubo desabastecimiento de GLP en la zona, así como la denuncia de los consumidores, que no han sido atendidos con este producto".

II. COMPETENCIA

11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁶, se crea el OEFA.
12. 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° 30011²⁷

²⁶ **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.

²⁷ **LEY N° 29325**, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al



(en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

13. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁸.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³⁰ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³¹, 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.

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.

²⁸ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²⁹ **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.

³⁰ **LEY N° 28964.**

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

³¹ **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.

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³², y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³³, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. 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)³⁴.
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611³⁵, 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.
18. 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

³² 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.

³³ 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.

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

³⁵ 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.

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.

19. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁶.
20. 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 fundamental³⁷, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁸; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁹.
21. 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.
22. 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 inciertos⁴⁰.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

³⁸ 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".

³⁹ 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.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

23. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Si correspondía ordenar a Petroperú el cumplimiento de medidas correctivas a través de la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI.
 - (ii) Si en el presente caso se habrían vulnerado los principios de legalidad y causalidad.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si correspondía ordenar a Petroperú el cumplimiento de medidas correctivas a través de la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI.

25. Petroperú expresó como fundamentos de hecho de su recurso de apelación lo siguiente:

"Conforme se encuentra acreditado en el Expediente y las siguientes Cartas i). N° RTAL-0222-2015 y medios probatorios adjuntos, de mayo 2015; ii). N° RTAL-0417-2015 y medios probatorios, de setiembre 2015; y, N° RTAL-0586-2015 y medios probatorios, de 29 de diciembre de 2015, solicitamos a la dirección a su cargo, la revisión, evaluación y calificación de las actividades realizadas por mi representada respecto a las "medidas correctivas" impuestas; y dar por cumplidas (sic) de acuerdo al requerimiento del Órgano Fiscalizador y conforme lo establece las normas legales pertinentes".

26. En ese sentido, la administrada señaló:

"(...) tener por interpuesto nuestro RECURSO DE APELACIÓN fundamentado en los argumentos expuestos en cada uno de los documentos presentados en su oportunidad disponiendo el ARCHIVO DEFINITIVO del presente Procedimiento Administrativo Sancionador, debido a que la emisión de los citados documentos que contienen los Actos administrativos de sanción, infringen los Principios rectores del procedimiento administrativo sancionador (...)"⁴¹

27. Como puede apreciarse, los argumentos que subyacen al recurso de apelación interpuesto por Petroperú son: (i) que la DFSAI habría vulnerado las garantías del debido procedimiento administrativo al ordenarle, a través de la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI, el cumplimiento de medidas correctivas; y, (ii) que se deberían dar por cumplidas las medidas correctivas en cuestión, en virtud de los medios probatorios presentados por la referida empresa en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador.

⁴¹ En este caso, los principios de legalidad y causalidad.

28. Siendo ello así, esta Sala procederá a analizar los argumentos de Petroperú, conforme han sido planteados en el considerando anterior.
Respecto a si la DFSAI habría vulnerado los principios del procedimiento administrativo sancionador al ordenarle el cumplimiento de medidas correctivas a través de la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI
29. Sobre el particular, es pertinente mencionar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22° de la Ley N° 29325, el OEFA podrá ordenar el dictado de medidas correctivas que resulten necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora del administrado hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁴².
30. En efecto, el literal d) del numeral 2.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325 establece que, entre las medidas correctivas que pueden dictarse, se encuentra:
- "la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica"*⁴³.
31. En tal sentido, la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria a fin de revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora haya causado al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
32. Por otro lado, cabe señalar que el 12 de julio del 2014 fue publicada 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 (en adelante, **Ley N° 30230**), la cual estableció en su artículo 19° que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de su entrada en vigencia, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos excepcionales, y si la autoridad administrativa declarase la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.




LEY N° 29325.**Artículo 22°.- Medidas correctivas**

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.



⁴³ De acuerdo con los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, para efectos de imponer una medida correctiva se debe verificar lo siguiente: i) que la conducta infractora debe haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) que la medida correctiva debe ser la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.

33. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, la cual dispone en el numeral 2.2 de su artículo 2° lo siguiente:

"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

(...)

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 (...)" (resaltado agregado).

34. En virtud de lo expuesto, es posible concluir que, en caso se acredite la existencia de infracción administrativa en los procedimientos administrativos sancionadores en trámite a la entrada en vigencia de la Ley N° 30230, la DFSAI deberá dictar una medida correctiva; sin embargo, si el administrado hubiese corregido todos los impactos negativos generados por dicha infracción y, además, en caso no resultase pertinente el dictado de una medida correctiva, dicha instancia limitará a declarar la existencia de responsabilidad administrativa.
35. Teniendo en consideración el marco normativo antes expuesto, corresponde mencionar que en el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petroperú por las conductas infractoras N°s 1 a 6 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
36. Habiéndose verificado la existencia de responsabilidad administrativa por parte de la referida empresa por las conductas infractoras antes señaladas, la primera instancia administrativa procedió a analizar si resultaba pertinente el dictado de medidas correctivas por cada una de las conductas infractoras en cuestión.
37. Para tales efectos, la DFSAI analizó los documentos presentados por Petroperú en sus escritos de descargos, y, a partir de ello, concluyó: (i) que la administrada subsanó las conductas infractoras N°s 1, 2 y 5, razón por la cual no correspondía



ordenar medidas correctivas en tales extremos, de conformidad con lo señalado en el segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD; y, (ii) que la referida empresa no subsanó las conductas infractoras N°s 3, 4 y 6, motivo por el cual correspondía ordenar el cumplimiento de medidas correctivas.

38. Al respecto, esta Sala considera oportuno mencionar que los documentos que fueron analizados por la DFSAI para concluir que las conductas infractoras N°s 3, 4 y 6 no habían sido subsanadas por Petroperú, fueron los siguientes:

Cuadro N° 3: Documentos presentados por Petroperú en sus escritos de descargos

N°	Escrito	Documentos	Análisis
1	Carta N° RTAL-0222-2015 del 01 de junio de 2015 ⁴⁴ (Escrito de descargos N° 1).	Documentos vinculados a la conducta infractora N° 3: <ul style="list-style-type: none"> Nota informativa del PEP IC-TMO15.02 (foja 118). Resumen técnico de la limpieza de la napa freática efectuada desde el año 1999 (fojas 120 a 144). 	Considerandos 114 a 119 de la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI.
		Documentos vinculados a la conducta infractora N° 4: <ul style="list-style-type: none"> Copias de las Órdenes de Trabajo a Terceros Nos 107752-ZF y 107525-ZF (fojas 147 y 149). Actas de recepción de los servicios correspondientes a dichas órdenes (fojas 148 y 150). Fotografías (foja 151). 	Considerandos 125 a 131 de la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI.
2	Carta N° RTAL-0298-2015 del 09 de julio de 2015 ⁴⁵ (Escrito de descargos N° 2).	Documentos vinculados a la conducta infractora N° 6: <ul style="list-style-type: none"> Acta de Recepción Final del "Servicio Bianual de Eliminación de Tierra Contaminada, Limpieza de Fondos de Tanques, Separadores y Sistema de Desagüe Industrial en Operaciones Talara" - Contrato N° 86062-ZF para los años 2010-2012, con el que se ejecutó la limpieza del Separador API Norte (fojas 396 y 397). Acta de Recepción Final del "Servicio Bianual de 	Considerandos 140 a 142 de la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI.

⁴⁴ Fojas 97 a 161.

⁴⁵ Fojas 393 a 394.

N°	Escrito	Documentos	Análisis
		<p>Eliminación de Tierra Contaminada, Limpieza de Fondos de Tanques, Separadores y Sistema de Desagüe Industrial en Operaciones Talara* - Contrato N° 107114-ZF para los años 2012-2014, con el que se ejecutó la limpieza del Separador API Norte (foja 398).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acta de Recepción Final del servicio por 90 días de "Remediación de Terreno, Limpieza de Borrás, Separadores, en Operaciones Talara" - Contrato 4200012527, para el periodo del 17 de diciembre 2014 al 16 de marzo 2015, con el que se ejecutó la limpieza complementaria del Separador API Norte (foja 399). ▪ Relación de los Manifiestos de Residuos Sólidos Peligrosos generados por estos servicios, con los cuales se dispuso los residuos generados por la limpieza de Separador API Norte en el Relleno de Seguridad de Refinería Talara (fojas 401 y 402). ▪ Copia de los Manifiestos de Residuos Sólidos Peligrosos de los años 2012, 2013 y 2015, de acuerdo a relación adjunta (60 manifiestos) (fojas 403 a 461). 	

39. De lo expuesto, se observa que la DFSAI –al ordenar a Petroperú el cumplimiento de medidas correctivas a través de la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI– previamente determinó su pertinencia sobre la base del análisis de los documentos presentados por Petroperú en sus escritos de descargos.
40. Por lo tanto, esta Sala considera que las medidas correctivas en cuestión fueron ordenadas en cumplimiento de lo dispuesto en las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, y en sujeción a las garantías del debido procedimiento administrativo⁴⁶.

⁴⁶ Es pertinente indicar que, mediante Resolución Directoral N° 944-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI evaluó la copia de la autorización del proyecto de inversión "Impermeabilización del Rack de Tuberías del Área de Tanques de Refinería Talara", presentada por Petroperú en calidad de nueva prueba al interponer recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI. En ese sentido, dicha instancia concluyó que el referido

41. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que luego de la emisión de la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI, Petroperú presentó los documentos que se detallan en el Cuadro N° 4 a continuación:

Cuadro N° 4: Documentos presentados después de la emisión de la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI

N°	Documentos	Contenido
1	Carta N° RTAL-0417-2015 del 17 de septiembre de 2015 ⁴⁷ .	A través de dicho documento Petroperú remitió evidencias fotográficas actualizadas, georreferenciadas (con fecha cierta y coordenadas UTM WGS) que acreditan la implementación de los sistemas de doble contención en las áreas de dosificación de sustancias químicas en la Unidad de Craqueo Catalítico y Unidad de Destilación al Vacío.
2	Carta N° RTAL-586-2015 del 4 de enero de 2016 ⁴⁸ .	Por medio del referido documento remitió documentación y evidencias fotográficas actualizadas (con fecha cierta), que acreditan la implementación de la subsanación de la conducta infractora N° 3: (i) Informe de Estado y Plan de Acción para el levantamiento de la Supuesta Conducta Infractora N° 3; (ii) Evidencias fotográficas que demuestran que el Separador API Norte – Efluente D-4, se encuentra fuera de servicio; (iii) Copia de Carta e Informe de Monitoreo 2015, presentado a la DGAAE, en los cuales se evidencia que el Efluente API Norte – D-4, se encuentra fuera de servicio desde enero 2015 y Memorando N° PMRT-ST-0595-2015 del 19 de mayo de 2015.

42. Al respecto, esta Sala considera que ambos documentos están dirigidos a acreditar el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas a Petroperú.
43. En ese contexto, la verificación de la eventual ejecución de las medidas correctivas impuestas a los administrados es competencia de la Autoridad Decisora (esto es, la DFSAI), ello según lo dispuesto en el artículo 33° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD⁴⁹. En ese sentido, corresponde a la DFSAI evaluar los escritos

documento no aportaba nuevos elementos de juicio respecto de las conductas infractoras N° 2 y 3, los cuales pudiesen ameritar la emisión de un nuevo pronunciamiento.

⁴⁷ Fojas 541 a 546.

⁴⁸ Fojas 554 a 566.

⁴⁹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015.

Artículo 33°.- Ejecución de la medida correctiva

33.1 Corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por la Autoridad Decisora.

33.2 Cuando las circunstancias del caso lo ameriten, la Autoridad Decisora podrá verificar el cumplimiento de la medida correctiva con los medios probatorios proporcionados por el administrado.

33.3 Si para la verificación del cumplimiento de la medida se requiere efectuar una inspección, la Autoridad Decisora podrá solicitar el apoyo de la Autoridad de Supervisión Directa, a fin de que designe personal para verificar la ejecución de la medida dictada.

33.4 De ser el caso, para la ejecución de una medida correctiva se seguirá el mismo procedimiento previsto en el Artículo 16 del presente Reglamento.

33.5 Mediante resolución debidamente motivada, la Autoridad Decisora puede variar la medida correctiva dictada en cuanto al modo, tiempo o lugar de ejecución, con la finalidad de garantizar una efectiva protección ambiental.

presentados por Petroperú, a fin de acreditar la implementación de las medidas correctivas impuestas en la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI y –de este modo– determinar su cumplimiento.

V.2. Si en el presente caso se habrían vulnerado los principios de legalidad y causalidad

44. En su recurso de apelación, Petroperú alegó que la resolución materia de impugnación habría infringido "los principios rectores del procedimiento administrativo sancionador", en particular los dos siguientes:

"PRINCIPIO DE LEGALIDAD: SÓLO POR NORMA CON RANGO DE LEY SE PUEDE SANCIONAR, Y EL REGLAMENTO DE COMERCIALIZACIÓN DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO, APROBADO POR D.S. N° 01-94-EM, NO TIENE RANGO DE LEY.

PRINCIPIO DE CAUSALIDAD: NO GUARDA RELACIÓN LA ACCIÓN CON EL RESULTADO. Es decir, realmente se encuentra probado que hubo desabastecimiento de GLP en la zona, así como la denuncia de los consumidores, que no han sido atendidos con este producto".

45. Sobre el particular, esta Sala debe mencionar que las conductas infractoras materia del presente procedimiento administrativo sancionador no se encuentran relacionadas con el incumplimiento de las normas contempladas en el Reglamento de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, aprobado por Decreto Supremo N° 01-94-EM (norma alegada por la administrada en su apelación), sino de las disposiciones establecidas en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos.
46. Por consiguiente, esta Sala advierte que los argumentos formulados por el administrado en este extremo de su recurso de apelación no aportan elementos de juicio relacionados con el presente caso, por lo que carece de objeto su análisis.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; 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° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 944-2015-OEFA/DFSAI del 20 de octubre de 2015, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. contra la Resolución Directoral N° 669-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

Regístrese y comuníquese.

.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental