



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° 034-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 747-2014-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° 171-2015-OEFA-DFSAI

SUMILLA: “Se confirma la Resolución Directoral N° 171-2015-OEFA-DFSAI del 27 de febrero de 2015, que halló responsable a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por incumplir lo dispuesto en el artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al haberse acreditado que la referida empresa no cumplió con realizar un adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos, al haber sido estos almacenados en bolsas de plástico sin segregación en el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos de la Estación 5”.

Lima, 7 de agosto de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) es titular de la Unidad Ambiental Oleoducto Norperuano – Estación 5 (en adelante, **UA Oleoducto Norperuano**), mediante la cual se transporta petróleo². Dicha unidad se encuentra

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

² Cabe mencionar que el Oleoducto Norperuano cuenta con las siguientes instalaciones:

- Estación 1: ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto.
- Estación Morona: ubicada en el caserío Fernando Rosas, distrito de Morona, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto.
- Estación 5: ubicada en el caserío Feliz Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto.
- Estación Andoas: ubicada en el caserío Andoas, distrito de Andoas, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto.
- Estación 6: ubicada en el caserío Imaza, distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas.
- Estación 7: ubicada en el caserío El Milagro, distrito El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas.
- Estación 8: ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca.
- Estación 9: ubicada en el distrito de Huarmaca, provincia de Huancabamba, departamento de Piura.
- Terminal Bayóvar: ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura.
- Refinería El Milagro: ubicada en el distrito El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas.

ubicada en el distrito de Manseriche, provincia de Datem del Marañón, departamento de Loreto.

2. El 14 de abril de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a la Estación N° 5 del Oleoducto Norperuano (en adelante, **Supervisión Regular 2012**), durante la cual detectó el incumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Petroperú, conforme se desprende del Informe N° 503-2012-OEFA/DS³ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
3. A través de Resolución Subdirectoral N° 1812-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de setiembre de 2014⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú.
4. Luego de evaluar los descargos presentados por el administrado⁵, mediante Resolución Directoral N° 171-2015-OEFA-DFSAI del 27 de febrero de 2015⁶, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petroperú⁷, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación⁸:

³ Fojas 1 a 48.

⁴ Fojas 50 a 56.

⁵ Fojas 57 a 101.

⁶ Fojas 116 a 124.

⁷ 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 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.

Mientras dure el período 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 período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.



Cuadro N° 1: Detalle de la infracción por la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú en la Resolución Directoral N° 171-2015-OEFA-DFSAI

| N° | Conducta infractora | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|----|--|--|---|
| 1 | Petróleos del Perú – Petroperú S.A. no cumplió con realizar un adecuado acondicionamiento y almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos. | Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁹ , en concordancia con el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁰ . | Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹¹ . |

Fuente: Resolución Directoral N° 171-2015-OEFA-DFSAI
Elaboración: TFA

⁸ Cabe destacar que el artículo tercero de la Resolución Directoral N° 171-2015-OEFA-DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en los extremos referidos a la presunta comisión de la infracción prevista en el numeral 3.7.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

De manera adicional, debe mencionarse que, virtud de lo previsto en el segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de las normas reglamentarias de la Ley N° 30230, la DFSAI señaló que no correspondía imponer a Petroperú medida correctiva alguna, al haberse verificado que la conducta infractora habría sido subsanada.

Finalmente, a través de la Resolución Directoral N° 287-2015-OEFA/DFSAI del 27 de marzo de 2015 (fojas 126 y 127), se dispuso rectificar la sumilla y el encabezado de la Resolución Directoral N° 171-2015-OEFA/DFSAI.

⁹ **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 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.

(...)

¹⁰ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 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.

¹¹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación 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 3 | Accidentes y/o protección del medio ambiente | | | |
|---------|--|--|------------------|-----------------|
| | 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 disposición final de residuos sólidos. | Arts. 10°, 16°, 17°,18° 24°, 25°,26°, 30°, 31°,32°, 37°, 38°, 39°, 40°, 41°, 42°, 43°, 48°, 49°,50°, 51°, 52°,53°, 54°, 60°, 61°,77°, 78°, 82°,85°, 86°, 87°, 88° y 116° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM. Art., 138°, del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Art. 119° de la Ley N° 28611. Arts. 48° y 73° literal d) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. | Hasta 3,000 UIT. | CI, STA, SDA |

CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.

5. La Resolución Directoral N° 171-2015-OEFA-DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- a) La DS detectó durante la Supervisión Regular 2012 que en el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos de la Estación N° 5, los referidos residuos se encontraban depositados en bolsas de plástico y recipientes de cartón sin la protección respectiva, y sin haber sido debidamente segregados (ello, según consta en el Informe de Supervisión y en el registro fotográfico obtenido durante la supervisión)¹².
- b) Al respecto, la DFSAI afirmó que, conforme a lo establecido en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 054-2007-PCM, que aprobó el Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Decreto Supremo N° 054-2007-PCM**), los residuos sólidos peligrosos deben estar aislados del ambiente, razón por la cual deben ser almacenados en recipientes adecuados. No obstante, ello no habría sucedido en el presente caso, ya que los mencionados residuos se encontraban embolsados o en costales.
- c) Asimismo, la primera instancia señaló que las bolsas estaban apiladas y sin ningún tipo de identificación, lo cual evidenció que no se habría considerado la naturaleza física, química y biológica de los residuos almacenados, ni tampoco sus características de peligrosidad, a efectos de proceder con su adecuado almacenamiento.

6. El 20 de abril de 2015, Petroperú interpuso recurso administrativo de apelación¹³ contra la Resolución Directoral N° 171-2015-OEFA-DFSAI, argumentando lo siguiente:

- a) Petroperú alegó que la resolución apelada habría vulnerado el principio de tipicidad, debido a que el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, solo exige que los residuos se encuentren aislados del ambiente lo cual habría cumplido en su oportunidad, pues los residuos embolsados "*...no contenían líquido que origine su evaporación o lixiviado que genere evaporación o derrames*"¹⁴ y se encontraban en un recinto cerrado y techado, denominado "Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos de la Estación N° 5". Precisó además que dicho almacén reunía las condiciones técnicas requeridas por el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**) y el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, existiendo por tanto las

¹² Foja 35 y 4.

¹³ Fojas 133 a 141.

¹⁴ Numeral 3 de su recurso de apelación (foja 140).

condiciones necesarias para evitar que los referidos residuos generen algún tipo de impacto negativo al ambiente¹⁵.

- b) Afirmó, además, que la autoridad administrativa debió verificar si la conducta realizada resultaba idónea para cumplir con la finalidad de la norma (esto es, evitar el contacto de los residuos sólidos peligrosos con el ambiente, alterándolo negativamente). En tal sentido, el almacenamiento en costales habría sido una "conducta idónea" tomando en consideración que los residuos mencionados:

"...se encontraban sobre parihuelas metálicas que evitaban el contacto con el suelo, el mismo que tiene una capa de cemento que lo impermeabiliza y evita cualquier futura y somera filtraciones (sic) al suelo; y que cumplía con el propósito de la norma"¹⁶.

- c) No obstante lo expuesto, indicó que –en calidad de buena práctica– procedió a instalar tapas en los contenedores, lo cual fue verificado por el OEFA, tal como consta en el Informe de Supervisión¹⁷. En ese sentido, ello no constituiría una subsanación, sino más bien un perfeccionamiento de una conducta que ya era idónea para cumplir con la exigencia establecida en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- d) Finalmente, el administrado señaló que en el Acta de Supervisión N° 003543 del mes de octubre de 2014 (adjunta a su escrito de apelación), no constaría hallazgo alguno efectuado en el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos, razón por la cual no tendría por qué haber sido sancionado. Asimismo, remitió también la Carta N° ADM4-DS-064-2014 del 6 de mayo de 2014, la cual evidenciaría la ejecución del Servicio de Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos Peligrosos del Oleoducto Nor Peruano por la EPS-RS Green Care, en el mes de abril del año 2014.

7. El 7 de agosto de 2015, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el Acta correspondiente¹⁸.

De acuerdo con lo señalado por Petroperú: "el mandato de la norma, exige que los residuos sólidos peligrosos estén protegidos y contenidos en recipientes que cumplan a cabalidad la función de excluir su contacto con el ambiente y en ese sentido, se evite contaminarlo, acción que si cumplió nuestra representada, pues los residuos sólidos se encontraban embolsados y sobre un almacén techado, no evidenciándose daño al ambiente". (Numeral 10 de su escrito de apelación, foja 138).

¹⁶ Numeral 10 del recurso de apelación de Petroperú (foja 137).

¹⁷ Foja 1.

¹⁸ Foja 167.

II. COMPETENCIA

8. 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**)¹⁹, se crea el OEFA.
9. 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° 30011²⁰ (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.
10. 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 OEFA²¹.

¹⁹ **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.

²⁰ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

²¹ **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.

11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²³ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁴ 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.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁵, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁶, 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.

²² **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.

²³ **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.

²⁴ **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.

²⁵ **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.

²⁶ **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:

- a) 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.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. 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)²⁷.
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁸, 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.
15. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
16. 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 ambiente²⁹.
17. 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 fundamental³⁰, 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

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

²⁸ **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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁰ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

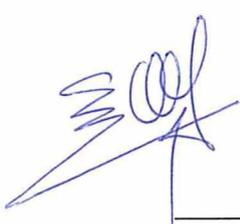
22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

que dicho ambiente se preserve³¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².

18. 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.
19. 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 inciertos³³.
20. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, esta Sala Especializada, interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

21. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso, se orienta a determinar si la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 171-2015-OEFA-DFSAI, habría vulnerado el principio de tipicidad previsto en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), al considerar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Petroperú no habría realizado un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos en el Almacén Temporal de



31

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".

32

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.

33

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

Residuos Sólidos Peligrosos de la Estación N° 5, ya que los mismos se encontraban embolsados o en costales.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

22. Respecto al presente punto, Petroperú alegó que la resolución apelada habría vulnerado el principio de tipicidad, debido a que el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, solo exige que los residuos se encuentren aislados del ambiente lo cual se habría cumplido en su oportunidad pues los residuos embolsados "...no contenían líquido que origine su evaporación o lixiviado que genere evaporación o derrames" y se encontraban en un recinto cerrado y techado, denominado "Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos de la Estación N° 5". Precisó además que dicho almacén reuniría las condiciones técnicas requeridas por el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, existiendo por tanto las condiciones necesarias para evitar que los referidos residuos generen algún tipo de impacto negativo al ambiente.
23. De manera adicional, precisó que la autoridad administrativa debió verificar si la conducta realizada resultaba idónea para cumplir con la finalidad de la norma (esto es, evitar el contacto de los residuos sólidos peligrosos con el ambiente, alterándolo negativamente). En tal sentido, el almacenamiento en costales habría sido una "conducta idónea" tomando en consideración que los residuos mencionados:

*"...se encontraban sobre parihuelas metálicas que evitaban el contacto con el suelo, el mismo que tiene una capa de cemento que lo impermeabiliza y evita cualquier futura y somera filtraciones (sic) al suelo; y que cumplía con el propósito de la norma"*³⁴.

24. Sobre el particular, esta Sala debe mencionar en primer lugar que el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444³⁵, establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente, las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

³⁴ Numeral 10 del recurso de apelación de Petroperú (foja 137).

³⁵ LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

25. De acuerdo con la disposición antes citada, es posible advertir que el principio de tipicidad contemplado en la Ley N° 27444 establece distintas exigencias, estando una de ellas referida a la “*certeza o exhaustividad suficiente*” en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas³⁶.
26. En esa misma línea, conforme ha sido señalado por el Tribunal Constitucional³⁷, el mandato de tipificación exige un “nivel de precisión suficiente” en la descripción de la conducta considerada como infracción, ello con la finalidad de que –en un caso en concreto– al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre.
27. En virtud de lo indicado, el mandato de tipificación en un procedimiento administrativo sancionador exige que los hechos imputados por la administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor³⁸.

³⁶ Es importante señalar que, de acuerdo con lo señalado por Morón:

“Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 708.

³⁷ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

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

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

Expediente N° 2192-2004-AA

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

³⁸ Es importante señalar que, conforme a Nieto:

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

28. Partiendo de lo antes expuesto, corresponde analizar a continuación si la DFSAI realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad, es decir, si el hecho imputado a Petroperú en el presente extremo (falta de un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos en el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos de la Estación N° 5, debido a que los residuos fueron embolsados o encostalados), corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa). Lo anterior resulta relevante, en la medida que permitirá verificar si dicha empresa se encontraba obligada a realizar el acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos en recipientes distintos a los costales utilizados en el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos de la Estación N° 5.
29. A efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar en primer lugar que este Tribunal Administrativo ha llevado a cabo en reiterados pronunciamientos en el sector que nos ocupa³⁹, un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
30. Partiendo de ello, esta Sala Especializada observa que en el presente caso, la SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 1812-2014-OEFA/DFSAI/SDI, comunicó a Petroperú el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, por el presunto incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, concordado con el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas de Osinergmin, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**) (norma tipificadora).
31. En ese contexto, es importante señalar que, conforme a lo dispuesto en el numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, el incumplimiento de las normas que regulan el almacenamiento de los residuos sólidos (entre ellas, el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM) generan una infracción administrativa.
32. Tomando en consideración los argumentos antes expuestos, esta Sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, concordado con el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (norma sustantiva).

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

³⁹ A manera de ejemplo, el referido criterio ha sido recogido en las Resoluciones N° 009-2014-OEFA/TFA, N° 002-2014-OEFA/TFA-SEP1, N° 008-2014-OEFA/TFA-SEP1, N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE y N° 019-2015-OEFA/TFA-SEE.

Sobre el alcance de la obligación contenida en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, concordado con el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

33. El numeral 119.2 del artículo 119° de la Ley N° 28611⁴⁰ dispone que la gestión de residuos sólidos es responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
34. De manera adicional, el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁴¹ establece que 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 (en adelante, **Ley N° 27314**) y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias. En tal sentido, dado que dicha norma hace una remisión a la citada Ley N° 27314 y a su reglamento (aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM), es este último dispositivo –en particular, su artículo 38°– el cual será materia de análisis en el presente acápite.
35. En este punto resulta oportuno señalar que Petroperú es titular de la UA Oleoducto Norperuano, razón por la cual, al ser operador de dicha instalación para el transporte de hidrocarburos, le resultan aplicables las obligaciones ambientales contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y consecuentemente, las disposiciones de la Ley N° 27314 y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
36. Cabe señalar que, de acuerdo con los artículos 13° y 16° de la Ley N° 27314, el manejo de los residuos sólidos debe ser realizado de manera sanitaria y ambientalmente adecuada, siendo que el generador de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo con lo establecido en la citada Ley, sus Reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes⁴².

40

LEY N° 28611.**Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos**

(…)

119.2. La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

41

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 (…)

42

LEY N° 27314.**Artículo 13°.- Disposiciones generales de manejo**

El manejo de residuos sólidos realizado por toda persona natural o jurídica deberá ser sanitaria y ambientalmente adecuado, con sujeción a los principios de prevención de impactos negativos y protección de la salud, así como a los lineamientos de política establecidos en el Artículo 4.

Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal

El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable

37. De igual forma, el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM señala que todo generador está obligado a acondicionar y almacenar sus residuos de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, previo a su entrega a la EPS-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final⁴³.
38. Bajo dicho contexto, el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM recoge diversas disposiciones referidas al acondicionamiento de residuos sólidos, conforme al siguiente detalle:

“Almacenamiento

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”. (Subrayado agregado).*

39. Del análisis de la norma antes citada, se advierte que su finalidad es lograr que los administrados acondicionen los residuos en forma adecuada, estableciéndose para

por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.

Los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables de:

1. Manejar los residuos generados de acuerdo a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos, de los no peligrosos.
2. Contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.
3. El reaprovechamiento de los residuos cuando sea factible o necesario de acuerdo a la legislación vigente.
4. El tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que genere.
5. Conducir un registro sobre la generación y manejo de los residuos sólidos en las instalaciones bajo su responsabilidad.
6. El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias de la presente Ley.

La contratación de terceros para el manejo de los residuos sólidos, no exime a su generador de la responsabilidad de verificar la vigencia y alcance de la autorización otorgada a la empresa contratada y de contar con documentación que acredite que las instalaciones de tratamiento o disposición final de los mismos, cuentan con las autorizaciones legales correspondientes.

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 10.- Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS-RS o EC-RS

Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.

ello determinados aspectos que deben ser tomados en cuenta durante la ejecución de dicho proceso (esto es, atender a la naturaleza física, química y biológica de los residuos, a las características de peligrosidad, a su incompatibilidad con otros residuos, y a las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contenga). Esta finalidad alcanza mayor incidencia en el caso de los residuos peligrosos, **los mismos que deben estar contenidos en recipientes que los aislen del ambiente.**

40. Como puede apreciarse, el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece distintas disposiciones relacionadas con el acondicionamiento adecuado de los residuos sólidos, siendo una de ellas la obligación de los generadores de residuos sólidos peligrosos de almacenar los mismos en recipientes que los aislen del ambiente (constituyendo este el hecho imputado en el presente extremo). Conforme a lo expuesto, esta Sala considera que la obligación establecida en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se encuentra descrita de manera suficiente.
41. Ahora bien, debe tenerse en cuenta, de manera adicional, lo señalado en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2012 respecto a la Estación 5⁴⁴ que señala lo siguiente:

“ESTACIÓN 5

(...)

9. Residuos Sólidos No Municipales: Peligrosos y No Peligrosos

Los residuos provenientes de los mantenimientos de las instalaciones y/o equipos (con excepción de partes metálicas y eléctricas usados que pasarán al almacén de chatarra), deberán ser retornados por el proveedor o contratista y no ser dispuestos dentro de nuestras instalaciones.

a) Residuos Peligrosos

- *Para el caso de envases usados de tolueno, xileno, benceno, cartuchos de toner y tinta, baterías, entre otros, serán almacenados temporalmente debidamente segregados en contenedores rotulados y con tapa de acuerdo a la Norma de INDECOPI (NTP 900.058.2005) y/o dispuestos en un área única identificada y destinada para tal fin dentro de la Estación (Art. 10° del Reglamento), para su retorno a los proveedores o hasta su disposición final a través de una EPS-RS.*
- *El área destinada, deberá estar cerrada, cercada, bajo techo y tener el piso liso, impermeable y resistente (Art. 40° del Reglamento).*
- *La borra, será almacenada temporalmente en poza impermeable o en **cilindros de color rojo, debidamente rotulados y cerrados**, hasta su disposición final a través de una EPS-RS (Art. 10°, 42° y 51° del Reglamento).*
- *Trapos impregnados con crudo, aceite, combustible, solvente, serán almacenados temporalmente en **contenedores de color rojo, debidamente rotulados**; de igual forma y en contenedores separados, deben almacenarse los fluorescentes, filtros, tarjetas electrónicas, circuitos*

⁴⁴

Anexo II del Informe de Gestión Ambiental – Ejercicio 2011 de Petroperú (foja 161).

impresos de teléfonos y pilas, hasta su disposición final a través de una EPS-RS.

- *Los residuos provenientes de enfermería, medicina vencida y los residuos punzocortantes, debidamente identificados, embalados y previa desinfección o esterilización por el personal del servicio médico, serán dispuestos en recipientes rotulados y con tapa, hasta su disposición a través de una EPS-RS especializada.*
- *Los movimientos de entrada y salida de los residuos peligrosos del área de almacenamiento temporal deberán ser registrados teniendo en cuenta: la fecha, tipo y cantidad de residuos (Art. 39° del Reglamento)”.*

42. De la lectura del Instrumento de Gestión Ambiental antes transcrito, se desprende que Petroperú consideró que **la forma ambientalmente adecuada para el almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos consistía en la segregación de los mismos en “contenedores rotulados y con tapa”.**

43. Partiendo de ello, la obligación ambiental cuyo incumplimiento es materia de imputación se encuentra descrita en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al corresponder al administrado el almacenamiento adecuado de los residuos sólidos peligrosos que genere, a través de su aislamiento del ambiente mediante el empleo de contenedores rotulados y con tapa.

44. Finalmente, debe mencionarse que, si bien existen diferentes formas a través de las cuales se podría dar cumplimiento a la obligación antes descrita, la segregación de los residuos sólidos peligrosos en “*contenedores rotulados y con tapa*”, es la forma concreta considerada por Petroperú para el almacenamiento adecuado de los mismos; esto es, en atención a sus condiciones físicas, químicas y su peligrosidad (conforme consta en su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012)⁴⁵.

Si el hecho imputado a Petroperú en el presente extremo corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor

45. Sobre el presente punto, es importante reiterar que la obligación ambiental cuyo incumplimiento es materia de imputación, se encuentra descrita en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁴⁶, norma que dispone que los generadores de residuos sólidos peligrosos deben llevar a cabo el almacenamiento adecuado de estos, mediante el empleo de recipientes que aislen dichos residuos del ambiente⁴⁷. En ese contexto, Petroperú consideró, para efectos del almacenamiento de forma adecuada de sus residuos sólidos peligrosos, el empleo de “*contenedores rotulados*

⁴⁵ Tal como se mencionó previamente, para interpretar los alcances de la obligación contenida en dicho artículo era necesario acudir al instrumento de gestión ambiental de la administrada.

⁴⁶ Es preciso señalar que, conforme a lo indicado en el considerando 34 de la presente resolución, el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM hace una remisión expresa a las disposiciones contempladas en la Ley N° 27314 y en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, así como sus normas complementarias. En ese sentido, el análisis de la obligación (cuyo incumplimiento ha sido imputado a Petroperú en el presente caso) ha sido efectuado con relación a lo dispuesto en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

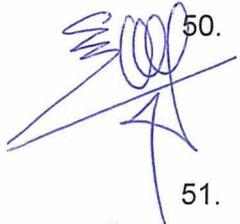
⁴⁷ Ver considerandos 34 a 38 de la presente resolución.

y con tapa”, conforme consta en su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012.

46. Así, el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se encuentra tipificada como infracción administrativa en el numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD⁴⁸.
47. Con relación al hecho imputado, cabe precisar que el presente caso se originó como consecuencia de los hechos detectados en la Supervisión Regular 2012 siendo que, al respecto, se señaló lo siguiente como Observación N° 1 del Informe de Supervisión⁴⁹:

“Se pudo observar que en el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos del Área Industrial de la Estación 5, Los (sic) indicados residuos se encontraban depositados en bolsas de plástico y recipientes de cartón sin la protección requerida, evidenciándose además la falta de segregación”.

48. De lo expuesto por el supervisor se verifica que existieron en el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos de la Estación 5, residuos almacenados en bolsas de plástico sin segregación, hecho que constituye un inadecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos de la administrada, lo cual conlleva el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, y configura además la infracción prevista en el numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
49. Sobre la base de lo expuesto, esta Sala considera que el hecho imputado (a partir de los hechos detectados en la Supervisión Regular 2012), corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor. En consecuencia, la imputación efectuada contra Petroperú en el presente procedimiento administrativo sancionador no vulnera el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, debiéndose por tanto desestimar lo señalado por la apelante en el presente extremo de su recurso.

- 
50. Por otra parte, en su recurso de apelación, Petroperú alegó que los residuos sólidos peligrosos se encontraban en un recinto cerrado y techado, razón por la cual habría cumplido con la obligación de efectuar un adecuado almacenamiento de sus residuos sólidos.

- 
51. Sobre el particular, es pertinente señalar que las bolsas plásticas en las cuales se encontraban los residuos peligrosos, no son adecuadas para su almacenamiento, puesto que los recipientes que deben contenerlos deben ser sólidos y resistentes para facilitar su manipulación; además, el material del recipiente debe ser tal que no

⁴⁸ Ver considerando 30 de la presente resolución.

⁴⁹ Foja 46.

permita el "ataque por el producto, ni la formación de otros productos peligrosos"⁵⁰. De manera adicional, debe señalarse que en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 presentado por Petroperú, fue dicha empresa la que consideró que el almacenamiento adecuado para sus residuos peligrosos era el empleo de contenedores rotulados y con tapa, razón por la cual el embolsado de los residuos no da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

52. De igual manera, es necesario precisar que lo alegado por Petroperú, en el sentido que el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos de la Estación 5 en el cual se encontraban los residuos sólidos era aislado, techado, con acceso restringido y con las medidas de seguridad pertinentes, no resulta pertinente, toda vez que las condiciones técnicas mínimas con las que debía contar dicho almacén no han sido materia de imputación en el presente procedimiento.

53. Por otro lado, con relación a que los cilindros no contienen líquido alguno que pudiese generar evaporación, lixiviados contaminantes o derrames, debe mencionarse que la obligación referida a que los cilindros se encuentren debidamente tapados no se encuentra condicionada a aquellos residuos líquidos o susceptibles de generar evaporaciones y derrames, sino a todos los residuos considerados como peligrosos, razón por la cual debe también desestimarse dicho argumento.

54. Respecto a que Petroperú adoptó la instalación de tapas en los contenedores, lo cual habría sido verificado por el OEFA tal como consta en el Informe de Supervisión⁵¹, se debe precisar que en el presente caso la imputación hace referencia al indebido acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos ya que los mismos fueron almacenados en bolsas de plástico, supuesto de hecho distinto a la colocación de las tapas referidas por el administrado.

55. A mayor abundamiento, la colocación de recipientes debidamente tapados y rotulados responde, más bien, a la implementación de la recomendación dada en la Supervisión Regular del año 2012⁵², subsanación que no exime de responsabilidad al administrado por el incumplimiento detectado de acuerdo con lo señalado en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD⁵³, Por tanto, corresponde también desestimar el presente argumento.

⁵⁰ Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA. "Manual de Difusión Técnica N° 01. Gestión de los Residuos Peligrosos en el Perú". Lima, 2006, p. 33.
<http://www.digesa.minsa.gob.pe/publicaciones/descargas/MANUAL%20TECNICO%20RESIDUOS.pdf>.

⁵¹ Foja 1.

⁵² Al respecto, en el Acta de Supervisión N° 3518 (Foja 16), a manera de recomendación se señaló lo siguiente: "Falta recipientes metálicos con tapas (...) Plazo 5 días."

⁵³ **RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD.**

Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como



56. De manera adicional, respecto al Acta de Supervisión N° 003543, se debe precisar que el mencionado documento es del mes de octubre de 2012 (y no de octubre de 2014, tal como lo señala la administrada), señalándose en este el levantamiento de la observación emitida durante la Supervisión Regular del año 2012 lo cual, de acuerdo con lo señalado en el considerando 55 de la presente resolución, no exime de responsabilidad al administrado.
57. Finalmente, respecto a la Carta N° ADM4-DS-064-2014 del 6 de mayo de 2014, se debe resaltar que la misma no contiene información respecto a la gestión de los residuos sólidos peligrosos en el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos de la Estación 5 en el año 2012 siendo que dicho documento hace referencia al Servicio de Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos Peligrosos del Oleoducto Nor Peruano por la EPS-RS Green Care en el mes de abril de 2014, situación distinta a aquella materia del presente procedimiento.
58. En este sentido, corresponde rechazar los medios probatorios adjuntos "Acta de Supervisión N° 003543" y "Carta N° ADM4-DS-064-2014" debido que no guardan relación con el fondo del asunto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 163° de la Ley N° 27444⁵⁴.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema 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° 171-2015-OEFA-DFSAI del 27 de febrero de 2015, que determinó la responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A., por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 38° del Reglamento

un atenuante de responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento.

Cabe destacar que la norma antes citada también se encuentra recogida en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

54

LEY N° 27444.

Artículo 163°.- Actuación probatoria

163.1 Cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los administrados o la naturaleza del procedimiento lo exija, la entidad dispone la actuación de prueba, siguiendo el criterio de concentración procesal, fijando un período que para el efecto no será menor de tres días ni mayor de quince, contados a partir de su planteamiento. Sólo podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por el administrado, cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios.

de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.

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

.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

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