



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

RESOLUCIÓN N° 042-2017-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE : 1300-2016-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° 1755-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: “Se enmienda la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAI del 14 de noviembre de 2016, en el extremo referido a la motivación de la declaración de responsabilidad por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por incumplir con lo dispuesto en el artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 85° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI del 14 de noviembre de 2016 a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por incumplir con impermeabilizar el suelo de la Estación 8, el cual no contaría con barreras sanitarias, drenes de lixiviados, drenes y chimeneas de evacuación y control de gases, señalización y letreros de información, conducta que vulnera lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Por otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI del 14 de noviembre de 2016 a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por:

- (i) *Realizar un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, al haberse detectado que dichos residuos eran almacenados en cantidades que rebasaban la capacidad del sistema de almacenamiento de la Estación Bayóvar, conducta que vulnera lo dispuesto en artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 39°, 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*
- (ii) *Realizar un inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos, al haberse detectado que en los almacenes de residuos sólidos peligrosos de la Estación 8 y de la Estación Bayóvar, se encontraron contenedores que no estaban*

rotulados, conducta que vulnera lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Finalmente, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAL del 14 de noviembre de 2016, en el extremo del artículo 2° de la referida resolución; y en consecuencia, retrotraer el procedimiento al momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución”.

Lima, 3 de marzo de 2017

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano² (en adelante, **ONP**), el cual tiene una longitud de ochocientos cincuenta y cuatro (854) kilómetros, y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura³.
2. El 22 y el 24 de setiembre de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a las instalaciones de la Estación Bayóvar y a las instalaciones de la Estación N° 8, respectivamente (en adelante, **Supervisión Regular 2012**), a fin de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de dicha empresa.
3. Como resultado de dichas diligencias, la DS detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende de las Actas de Supervisión N°s 3537 y 3540⁴, las cuales fueron evaluadas por la DS en los Informes de Supervisión

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

² Debe especificarse que el objetivo de la construcción del Oleoducto Norperuano fue el transporte –de manera económica, eficaz y oportuna– del petróleo crudo extraído de los yacimientos de la Selva Norte hasta el terminal Bayóvar en la Costa, para su embarque a las refinerías de la Pampilla, Talara y Conchán y al mercado externo. (página 46 del PAMA del ONP).

³ Cabe mencionar que el ONP se divide en dos (2) ramales:

i) **Oleoducto Principal:** Este ramal se inicia en la Estación N° 1 (ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto) y llega hasta el Terminal Bayóvar (ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura). El Oleoducto Principal se divide a su vez en dos (2) tramos: Tramo I y Tramo II:

- Tramo I: Inicia en la Estación N° 1 y termina en la Estación N° 5 (ubicada en el caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto).

- Tramo II: Inicia en la Estación N° 5, luego recorre las Estaciones N°s 6 (ubicada en el caserío de Imaza, distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), 7 (ubicada en el caserío El Milagro, distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas), 8 (ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca) y 9 (ubicada en el distrito de Huarmaca, provincia de Huancabamba, departamento de Piura), concluyendo su recorrido en el Terminal Bayóvar.

ii) **Oleoducto Ramal Norte:** Este ramal se inicia en la Estación Andoas (ubicada en el caserío Andoas, distrito de Andoas, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto) y llega hasta la Estación N° 5.

⁴ Foja 42 y 43.



Nº 075-2013-OEFA/DS y 083-2013-OEFA/DS⁵; y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio Nº 129-2016-OEFA/DS (en adelante, ITA)⁶.

- 4. Sobre la base de los informes de supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral Nº 1429-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 12 de setiembre de 2016⁷, 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 Petroperú.
- 5. Posteriormente, la DFSAI emitió la Resolución Directoral Nº 1755-2016-OEFA/DFSAI del 14 de noviembre de 2016⁸, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁹, por la comisión de las siguientes conductas infractoras detalladas a continuación en el Cuadro Nº 1:

Cuadro Nº 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú en la Resolución Directoral Nº 1755-2016-OEFA/DFSAI

Nº	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El relleno sanitario de residuos sólidos domésticos de la Estación 8 no contaba con impermeabilización, barrera sanitaria,	Artículo 48º del Decreto Supremo Nº 015-2006-EM ¹⁰ , en concordancia	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo Nº 028-

⁵ Informes contenidos en el CD ROM (Foja 10).

⁶ Foja 1 a 10.

⁷ Fojas 11 a 21. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 19 de setiembre de 2016 (foja 22).

⁸ Fojas 70 a 83. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 16 de noviembre de 2016 (foja 84).

⁹ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19º de la Ley Nº 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

LEY Nº 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 19º.- 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 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.

¹⁰ **DECRETO SUPREMO Nº 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 48º.- Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley Nº 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias. En los casos de Actividades de Hidrocarburos realizadas en áreas de contrato con el Estado

	drenes de lixiviados, drenes y chimeneas de evacuación y control de gases, señalización y letreros de información.	con el artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹¹ .	2003-OS/CD y sus modificatorias ¹² .
2	Petroperú realizó un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, al haberse detectado que dichos residuos eran almacenados en cantidades que rebasaban la capacidad del sistema de almacenamiento de la Estación	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 39°, 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹³ .	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

donde no se cuente con servicios de empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos, se aplicará las siguientes disposiciones:

a) Los residuos sólidos orgánicos de origen doméstico serán segregados de los residuos de origen industrial y procesados y/o dispuestos utilizando rellenos sanitarios, incineradores, biodegradación u otros métodos ambientalmente aceptados. Los residuos sólidos inorgánicos no peligrosos deberán ser segregados y reciclados o trasladados y dispuestos en un relleno sanitario.

b) Los residuos sólidos peligrosos serán segregados y retirados del área donde se realiza la actividad de Hidrocarburos y dispuestos en un relleno de seguridad, si se realizara almacenamiento temporal de estos residuos se hará en instalaciones que prevengan la contaminación atmosférica, de los suelos y de las aguas, sean superficiales o subterráneas, y su migración por efecto de la lluvia o el viento.

Las técnicas y el proyecto de relleno sanitario y de seguridad deberán contar con la opinión favorable de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), previa a la aprobación del proyecto por la DGAAE. Asimismo los lugares para la disposición final deberán contar con la aprobación de la municipalidad provincial correspondiente y la selección deberá tener en cuenta los efectos de largo plazo, en especial los posteriores a la terminación de la actividad y abandono del área.

c) Se prohíbe disponer residuos industriales o domésticos en los ríos, lagos, lagunas, mares o cualquier otro cuerpo de agua.

¹¹ **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 85.- Instalaciones mínimas en un relleno sanitario

Las instalaciones mínimas y complementarias que debe poseer un relleno sanitario son:

1. Impermeabilización de la base y los taludes del relleno para evitar la contaminación ambiental por lixiviados ($k \leq 1 \times 10^{-6}$ y una profundidad mínima de 0.40 m) salvo que se cuente con una barrera geológica natural para dichos fines, lo cual estará sustentado técnicamente;
2. Drenes de lixiviados con planta de tratamiento o sistema de recirculación interna de los mismos;
3. Drenes y chimeneas de evacuación y control de gases;
4. Canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial;
5. Barrera sanitaria;
6. Pozos para el monitoreo del agua subterránea a menos que la autoridad competente no lo indique, teniendo a vista el sustento técnico;
7. Sistemas de monitoreo y control de gases y lixiviados;
8. Señalización y letreros de información;
9. Sistema de pesaje y registro;
10. Construcciones complementarias como: caseta de control, oficina administrativa, almacén, servicios higiénicos y vestuario; y,
11. Otras instalaciones mencionadas en el Reglamento y normas vigentes.

¹² **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 del 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril del 2008.

Rubro	Tipificación de la infracción	Base Legal	Sanción	Otras sanciones
3.8	Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos			
3.8.1.	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.	Cierre de Instalaciones, Suspensión Temporal de Actividades, Suspensión Definitiva de Actividades

¹³ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento

	Bayóvar.		
3	Petroperú realizó un inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos, al haberse detectado que los contenedores ubicados en los almacenes de residuos sólidos peligrosos de la Estación 8 y de la Estación Bayóvar no estaban rotulados.	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el Artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁴ .	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

Fuente: Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Si en el presente procedimiento administrativo sancionador se habría vulnerado el principio de legalidad (respecto del hecho imputado N° 1)

- (I) La DFSAI señaló que en el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**), no se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad toda vez que la obligación de contar con las condiciones mínimas y complementarias establecidas en el artículo 85° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**), resulta exigible a Petroperú, debido a que en el "Capítulo VII. Programa de Adecuación" de su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano (en adelante, **PAMA**) tenía previsto para el tratamiento de los residuos sólidos, la construcción de un relleno sanitario relacionado con la Estación N° 8¹⁵.

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos

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

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

Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador

El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y en su interior se colocarán contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. (...)

Artículo 41°.- Almacenamiento de las unidades productivas

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

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

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:

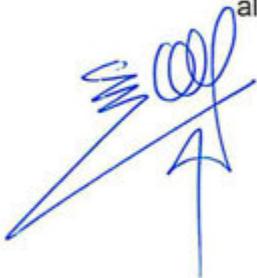
1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el 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.

¹⁵ Aprobado mediante el Oficio N° 136-95-EM/DGH el 19 de junio de 1995.

- (II) Al respecto, indicó que el relleno sanitario de la Estación N° 8 constituye una instalación a través de la cual el administrado realiza la disposición de los residuos sólidos generados en el marco de sus actividades en la referida estación, por lo que le resultan aplicables la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**) y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, norma que establece que en cualquiera de las actividades de hidrocarburos los residuos sólidos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM¹⁶.
- (III) Asimismo indicó que si bien Petroperú se encuentra obligado a contar con la respectiva autorización municipal del relleno sanitario¹⁷, ello no lo exime de implementar las condiciones establecidas en el artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que tales condiciones le permite realizar una adecuada disposición de sus residuos sólidos, lo cual resulta concordante con las normas ambientales y la prevención de impactos negativos al ambiente.

Si en el presente procedimiento administrativo sancionador se ha vulnerado el principio de non bis in ídem (respecto del hecho imputado N° 2)

- (IV) Ante la alegación del administrado referido a que respecto de la conducta infractora N° 2 la DFSAI habría vulnerado el principio del *non bis in ídem*¹⁸, la primera instancia señaló que luego de realizar un análisis comparativo entre la Resolución Subdirectoral N° 940-2016-OEFA/DFSAI/SDI¹⁹ del 5 de agosto del 2016, y la Resolución Subdirectoral N° 1429-2016-OEFA/DFSAI (que dio inicio al presente procedimiento)²⁰, llegó a la conclusión que en el presente PAS no



Sobre el particular, la DFSAI señaló que el artículo 31° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM dispone que los generadores de residuos de ámbito no municipal podrán disponer sus residuos sólidos dentro de sus instalaciones siempre y cuando sea concordante con las normas sanitarias y ambientales y cuente con la autorización correspondiente.

¹⁷ Ello, de acuerdo con la DFSAI, en virtud a lo establecido en el artículo 31° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

¹⁸ Al respecto, el administrado alegó en su escrito de descargos que se habría vulnerado el principio de *Non bis in ídem*, toda vez que existe un procedimiento administrativo sancionador por el mismo hecho imputado, el cual no se encuentra consentido. En esa línea el administrado realizó un análisis entre la Resolución Subdirectoral N° 940-2016-OEFA/DFSAI/SDI recaída en el Expediente N° 1145-2016-OEFA/DFSAI/PAS y la Resolución Subdirectoral N° 1429-2016-OEFA/DFSAI/SDI recaída en el Expediente N° 1300-2016-OEFA/DFSAI/PAS a fin de determinar la concurrencia de la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento.

¹⁹ Resolución que fue declarada consentida por la Resolución Directoral N° 276-2015-OEFA/DFSAI del 24 de marzo del 2015.

²⁰



se cumplió con el requisito de identidad de hecho²¹, toda vez que: a) verificó la existencia de dos hechos diferentes, en instalaciones ubicadas en diferentes coordenadas UTM WGS 84; y, b) corroboró que los hechos corresponden a supervisiones diferentes, realizadas en fechas diferentes, del 26 al 30 de setiembre del 2013 y del 22 de setiembre del 2012, respectivamente. Por tanto, señaló que no se cumplía con la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento para considerar que se ha vulnerado el principio de *non bis in idem*, en consecuencia, desestimó los argumentos del administrado en este extremo.

Con relación al hecho imputado N° 1: Petroperú no habría impermeabilizado la base y los taludes del relleno sanitario de la Estación 8, el cual carecería de drenes, chimenea de evacuación y control de gases y canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial

- (V) Sobre el particular, la DFSAI reiteró que es responsabilidad de Petroperú implementar las condiciones necesarias para el adecuado manejo y disposición de residuos sólidos en el relleno sanitario de la Estación 8, de acuerdo con lo recogido en el PAMA del Oleoducto Norperuano y de conformidad con lo establecido en los artículos 31° y 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- (VI) No obstante, de acuerdo a lo detectado por la DS, la DFSAI señaló que el relleno de residuos sólidos de la Estación N° 8 no contaba con impermeabilización de la base y los taludes del relleno para evitar la contaminación ambiental por lixiviados, drenes y chimeneas de evacuación, drenes de lixiviados con planta de tratamiento, señalización y letreros de información²².
- (VII) Asimismo, la DFSAI al evaluar los descargos del administrado²³, señaló que es responsabilidad de Petroperú implementar las condiciones necesarias para el adecuado manejo y disposición de residuos sólidos en el relleno sanitario de la Estación 8 (que se encuentra previsto en el PAMA del ONP), de conformidad

Elementos	Expedientes N° 1145-2016-OEFA/DFSAI/PAS (Resolución Subdirectoral N° 946-2015-OEFA/DFSAI/SDI notificada el 05.03.2016)	Expedientes N° 1300-2016-OEFA/DFSAI/PAS (Resolución Subdirectoral N° 1429-2015-OEFA/DFSAI/SDI notificada el 19.09.2016)
Sujeto	Petroperú	Petroperú
Hecho	Conducta infractora N° 1 Petroperú no habría realizado un adecuado almacenamiento y acondicionamiento de sus residuos peligrosos, dado que el Almacén de Residuos Sólidos Peligrosos del Terminal Bayóvar no se encontraba cerrado (techo) y los sacos de polietileno se encontraban deteriorados; asimismo el Almacén Temporal N° 2 del Tanque del Terminal Bayóvar excedía su capacidad de almacenamiento, no contaba con cercos perimétricos, ni piscas impermeabilizadas; y los sacos de polietileno se encontraban deteriorados.	Conducta infractora N° 2 Petroperú habría realizado un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos al haberse detectado que dichos residuos eran almacenados en cantidades que rebasaban la capacidad del sistema de almacenamiento de la Estación Bayóvar y no se encuentra cerrado y cercado.
Fundamento	Artículo 48° del Reglamento de Protección Ambiental con las Actividades de Hidrocarburos, aprobada mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los Artículos 30° y 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.	Artículo 48° del Reglamento de Protección Ambiental con las Actividades de Hidrocarburos, aprobada mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los Artículos 30°, 40° y 41° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

²¹ No obstante, los otros dos elementos (identidad de sujeto y fundamento) sí coincidían.

²² En ese punto, precisó que conforme al artículo 5° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD las acciones ejecutadas por el administrado con posterioridad al hecho detectado, no lo eximen de responsabilidad administrativa.

²³ El administrado señaló que se vulneró el principio de legalidad. Asimismo, alegó que el relleno sanitario fue adecuado conforme a su política de responsabilidad social.

con lo establecido en los artículos 31° y 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

- (VIII) Asimismo, agregó que estando a la ausencia de especificaciones establecidas en Decreto Supremo N° 057-2004-PCM para un relleno sanitario -lo que implica un riesgo para la salud y el ambiente-; dichas especificaciones deben ser implementadas con independencia de la responsabilidad social.
- (IX) En consecuencia, en atención a lo expuesto y de lo actuado en el expediente, la DFSAI concluyó que había quedado acreditado que Petroperú incumplió lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Con relación al hecho imputado N° 2: Petroperú habría realizado un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, al haberse detectado que dichos residuos eran almacenados en cantidades que rebasaban la capacidad del sistema de almacenamiento de la Estación Bayóvar

- (X) La DFSAI señaló que de conformidad con lo detectado por la DS en la Supervisión Regular 2012, el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos de la estación Bayóvar, existían sacos de polietileno que contenían tierra contaminada con hidrocarburos acumulados de forma que superaban la capacidad del depósito; razón por la cual consideró que Petroperú realizó un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos.
- (XI) De otro lado, ante el argumento esgrimido por el administrado en sus descargos²⁴, la DFSAI manifestó que si bien en el Acta de Supervisión N° 003537 del 22 de setiembre de 2012 se consignó de modo general que "en el almacenamiento de los residuos sólidos requieren la segregación y orden correspondiente", no es menos cierto que en el Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS, la DS indicó que en el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos de la estación Bayóvar existían sacos de polietileno que contenían tierra contaminada con hidrocarburos acumulada de tal forma que superaba la capacidad del depósito.

Con relación al hecho imputado N° 3: Petroperú habría realizado un inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos, al haberse detectado que los contenedores ubicados en los almacenes de residuos sólidos peligrosos de la Estación 8 y de la Estación Bayóvar no estaban rotulados

- (XII) La DFSAI señaló que la DS en la Supervisión Regular 2012, observó que Petroperú no habría realizado un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos, al haberse detectado contenedores en los almacenes de residuos sólidos peligrosos que no estaban rotulados.
- (XIII) Asimismo, la DFSAI señaló que pese a lo alegado por administrado en el sentido

²⁴

Sobre este punto, cabe señalar que Petroperú en su escrito de descargos alegó que en el Acta de Supervisión N° 003537 del 22 de setiembre de 2012 se señaló como observación que "en el almacenamiento de los residuos sólidos requieren la segregación y orden correspondiente", por lo que se estarían vulnerando los principios de legalidad, tipicidad y debido procedimiento consignados en la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

que la observación advertida durante la visita de supervisión fue inmediatamente subsanada; las acciones ejecutadas con posterioridad a la fecha de detección de la conducta infractora no cesan el carácter sancionable ni lo eximen de responsabilidad de conformidad con lo establecido en el artículo 5° del Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD. Por consiguiente, declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú en el presente extremo del procedimiento.

Respecto de las medidas correctivas

Conducta Infractora N° 1

(XIV) Sobre el particular, la DFSAI señaló que:

"De la revisión de los documentos que obran en el expediente, se tiene que mediante escrito de descargos remitidos al OEFA, el administrado no presentó medios probatorios o registro fotográfico, con la finalidad de subsanar los hechos detectados"²⁵.

(XV) Asimismo, la DFSAI señaló que conforme a lo establecido en el numeral 136.3 del artículo 136° de la Ley N° 28611, la responsabilidad administrativa no exime del cumplimiento de la obligación incumplida. En ese sentido, la primera instancia sostuvo que el administrado debe cumplir con acreditar que el relleno sanitario, donde se disponen los residuos de la Estación 8, cumple con la obligación prevista en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM en concordancia con el artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

(XVI) Por tanto, la primera instancia señaló que en atención a lo dispuesto en el numeral 136.3 del artículo 136° de la Ley N° 28611, dispuso que el administrado informe a la DS, en un plazo no mayor a cuarenta y cinco (45) días hábiles, sobre el cumplimiento de contar con el relleno sanitario de la Estación 8 con impermeabilización, barrera sanitaria, drenes de lixiviados, drenes y chimeneas de evacuación y control de gases, señalización y letreros de información, la cual será verificada en las supervisiones en ejercicio de sus competencias.

Conducta Infractora N° 2

(XVII) Respecto de las fotografías presentadas por el administrado a fin de acreditar que subsanó la conducta infractora, la DFSAI verificó que los residuos sólidos peligrosos almacenados no rebasaban la capacidad del sistema de almacenamiento de la Estación Bayóvar; por lo tanto, no dictó medida correctiva en el presente caso, precisando que ello era sin perjuicio de que las obligaciones ambientales fiscalizables serán objeto de supervisiones y fiscalizaciones posteriores por parte del OEFA.

Conducta Infractora N° 3

(XVIII) Sobre las fotografías presentadas por el administrado a fin de acreditar que subsanó la conducta infractora, la DFSAI verificó un adecuado

²⁵ Foja 81 reverso.

acondicionamiento de residuos sólidos, con recipientes rotulados ubicados en los almacenes de residuos sólidos peligrosos de la Estación 8 y de la Estación Bayóvar; por lo tanto, no dictó medida correctiva en el presente caso, precisando que ello era sin perjuicio de que las obligaciones ambientales fiscalizables serán objeto de supervisiones y fiscalizaciones posteriores por parte del OEFA.

7. El 7 de diciembre de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación²⁶ contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI²⁷ argumentando lo siguiente:

Sobre la vulneración al principio del non bis in ídem

- a) Petroperú señaló que en el presente PAS existe una afectación al principio del *non bis in ídem* recogido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), puesto que existe otro PAS seguido bajo el Expediente N° 1145-2016-OEFA/DFSAI/PAS por el mismo hecho imputado en su contra. Al respecto, el administrado expresó que, si bien es cierto en la primera parte del presunto incumplimiento “*los residuos eran almacenados en cantidades que rebasaban la capacidad del Sistema de Almacenamiento de la Estación Bayóvar*”, no existe la identidad alegada en el expediente N° 1145-2016-OEFA/DFSAI/PAS; sin embargo, no ocurre lo mismo con la segunda parte del presunto incumplimiento correspondiente a que “*el almacén de residuos sólidos peligrosos no se encuentra cerrado y cercado*” puesto que sí existe identidad de hecho; más allá de que se trata de supervisiones realizadas en distintas fechas, siendo que se trata de la misma instalación del Terminal Bayóvar.

- b) Asimismo, agregó que:

“Se arguye que los hechos corresponden a diferentes Actas de Supervisión una del 26 al 30 de setiembre de 2013 y la otra de 22 de setiembre de 2012, sin tener en cuenta que la primera de ellas corresponde a la Supervisión Regular, soslayándose que en el Expediente 1145-2016 además se realiza una Supervisión Regular del 12.03.2013 al 16.03.2013, y que independientemente de las fechas, la prohibición establecida en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley 27444, es la de imponer sucesivamente una sanción administrativamente por el mismo hecho, y en el presente extremo existe identidad de sujeto, corresponde a los mismos hechos y los mismos fundamentos de derecho”²⁸.

Sobre el Principio de legalidad

- c) Petroperú indicó que se vulneró el principio de legalidad recogido en la Ley N° 27444, toda vez que la DFSAI imputó erróneamente a Petroperú la responsabilidad por presuntamente incumplir con la normativa ambiental respecto del relleno sanitario que usa por Autorización Municipal, sin haber

²⁶ Fojas 86 a 111.

²⁷ Fojas 70 a 83.

²⁸ Foja 87.



considerado que no es el sujeto llamado y obligado a cumplir con lo dispuesto en la Ley N° 27314 ni el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

- d) Asimismo, el administrado sostuvo que la DFSAI habría incurrido en una contradicción, toda vez que en el considerando 15 de la resolución apelada, invocó el artículo 31° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, haciendo referencia a que Petroperú, en su calidad de generador de residuos sólidos del ámbito no municipal, debe disponer sus residuos dentro del terreno de la Concesión que se le haya otorgado, y que por ello está obligado a contar con la respectiva autorización municipal del relleno sanitario. Sobre ello, el administrado precisó que la DFSAI confunde la técnica de la Autorización Administrativa con la de la Concesión, omitiendo que se trata de dos modalidades de actuación administrativa sustancial y materialmente distintas.
- e) En ese sentido, precisó que solo cuenta con autorización municipal para utilizar el referido relleno sanitario, lo cual no implicaba la transferencia de su titularidad, ni la propiedad del relleno sanitario, ni la responsabilidad por su mantenimiento.
- f) Adicionalmente, indicó que la Ley N° 27314 y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, son exigibles únicamente a quienes tienen la titularidad de la obligación de gestionar los residuos sólidos, es decir, a las administraciones públicas territoriales; gestión que está constituida por todas las etapas desde la recolección de los residuos hasta la disposición final de los mismos en rellenos sanitarios de propiedad de los Municipios y Gobiernos Regionales²⁹.

Sobre la imputación N° 1: Petroperú no habría impermeabilizado la base y los taludes del relleno sanitario de la Estación 8, el cual carecería de drenes, chimenea de evacuación y control de gases y canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial

- g) Petroperú afirmó que en la resolución apelada la DFSAI no se pronunció sobre los argumentos esgrimidos en su escrito de descargos³⁰, ni sobre las fotos presentadas para acreditar el acondicionamiento del Relleno Sanitario de la Estación N° 8, por lo que concluyó que la decisión de la DFSAI respecto de la declaración de responsabilidad no fue motivada.
- h) En ese sentido, indicó que:

²⁹ Asimismo, agregó que caso distinto ocurre si se tratara de una "Concesión de Relleno" puesto que al tratarse de un contrato sí existe dicha transferencia de responsabilidad y riesgo. La obligación del mantenimiento del relleno y conservación del medio nacería del propio contrato, como por ejemplo el caso del Contrato de Concesión suscrito entre la Municipalidad Provincial del Callao y la empresa Peruanos Trabajando por un Medio Ambiente Saludable (PETRAMAS S.A.C.).

³⁰ En particular, refirió que la primera instancia omitió pronunciarse sobre las acciones de mantenimiento que realiza en sus instalaciones de residuos sólidos. Adicionalmente indicó lo siguiente:

"...al tiempo de una supervisión es perfectamente posible que se encuentren inadecuaciones pero que son propias del proceso de mantenimiento. NO se trata de obligaciones de resultado, puesto que todo cumple un proceso. En consecuencia, entre paso y paso existen lapsos muy cortos en que se presentan dichas inadecuaciones, sin embargo, no por ello se les debe calificar como sanitario, que como ya hemos dicho, no nos hacen titulares de la obligación de mantenimiento y acondicionamiento del mismo, puesto que ella corresponde en forma exclusiva a los Gobiernos Locales; puesto que se trata de verdaderos servicios públicos" (Foja 90).

"(...) dado que Petroperú sí cumplió en todo momento en mantener acondicionado el Relleno Sanitario de la Estación 8 (ANEXO 1.C), no corresponde que se declare la responsabilidad administrativa en este extremo"³¹.

- i) Finalmente, Petroperú señaló que como parte de su compromiso con el ambiente, adjuntaron fotografías que acreditan la adecuación del Relleno Sanitario de "La Estación N° 8" a su política de responsabilidad social (Anexo 1.C)

Sobre la imputación N° 2: Petroperú habría realizado un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, al haberse detectado que dichos residuos eran almacenados en cantidades que rebasaban la capacidad del sistema de almacenamiento de la Estación Bayoyar

- j) El administrado alegó que de forma oportuna levantó las observaciones detectadas. Asimismo, agregó que conforme a lo dispuesto en el numeral 142.2 del artículo 142° de la Ley N° 28611, el hecho detectado no constituye un eminente riesgo de contaminación ambiental, un daño ni un agravio potencial al ambiente, por lo que no sería posible "calificar como indicios suficientes de una presunta infracción administrativa".

Sobre la imputación N° 3: Petroperú habría realizado un inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos, al haberse detectado que los contenedores ubicados en los almacenes de residuos sólidos peligrosos de la Estación 8 y de la Estación Bayóvar no estaban rotulados.

- k) Sobre el particular, el administrado solicitó se archive este extremo puesto que el hallazgo advertido en la visita de supervisión fue inmediatamente levantado conforme puede advertirse de las fotos anexadas a su escrito de apelación y conforme a las Actas de Supervisión N°s 008546 y 008547.

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**)³², se crea el OEFA.

³¹ Foja 90.

³² **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.

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° 30011³³ (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 OEFA³⁴.
11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³⁶ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁷ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

³³ **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.

³⁴ **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.

³⁵ **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.

³⁶ **LEY N° 28964. Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

³⁷ **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.

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° 9325³⁸, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁹, 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

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)⁴⁰.
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**)⁴¹, 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.

³⁸ 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ ⁴¹ 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.

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 el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁴².
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 fundamental⁴³, 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 preserve⁴⁴; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁵.
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 inciertos⁴⁶.

 ⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33

⁴³ **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.

⁴⁴ 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".

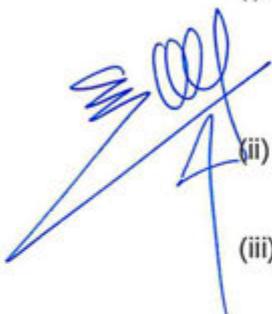
 ⁴⁵ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9

20. 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

21. Las cuestiones controvertidas en el presente caso son las siguientes:

- 
- (i) Si la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada en el extremo que determinó la responsabilidad de Petroperú por la comisión de la conducta infractora N° 1 y si se vulneró el principio de legalidad.
 - (ii) Si la DFSAI ha vulnerado el principio *non bis in ídem* recogido en la Ley N° 27444 respecto de la conducta infractora N° 2.
 - (iii) Si Petroperú subsanó las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución a efectos de eximirlo de responsabilidad.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- V.1 Si la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada en el extremo que determinó la responsabilidad de Petroperú por la comisión de la conducta infractora N° 1 y si se vulneró el principio de legalidad

Si la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada

- 
22. En su recurso de apelación, Petroperú sostuvo que en la resolución apelada la DFSAI no se pronunció sobre los argumentos esgrimidos en su escrito de descargos en el extremo referido a las acciones de mantenimiento que habría realizado en el relleno sanitario de la Estación N° 8⁴⁷, ni sobre las fotos presentadas que acreditarían el acondicionamiento de la referida infraestructura, por lo que concluyó que la decisión de la DFSAI respecto de la declaración de responsabilidad no habría sido debidamente motivada⁴⁸.



⁴⁷ Debe precisarse que otro de los argumentos esgrimidos por el administrado en su escrito de descargos es el referido a que se vulneró el principio de legalidad y tipicidad, toda vez que se le imputó el incumplimiento de una obligación que, según considera, no es de su responsabilidad en la medida que el relleno sanitario que utiliza es de competencia exclusiva de la municipalidad. Sobre dicho argumento, de la revisión de la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI se advierte que la DFSAI lo respondió, conforme se puede observar de sus considerandos N°s 13 a 17.

⁴⁸ Al respecto señaló lo siguiente:

"dado que Petroperú sí cumplió en todo momento en mantener acondicionado el Relleno Sanitario de la Estación 8 (ANEXO 1.C), no corresponde que se declare la responsabilidad administrativa en este extremo".

23. Sobre el particular, cabe indicar que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁴⁹ establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos el derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones.
24. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444⁵⁰, en concordancia con el artículo 6°⁵¹ del citado instrumento, establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
25. Al respecto, resulta oportuno mencionar que mediante Resolución Subdirectoral N° 1429-2016-OEFA/DFSAI/SDI, la SDI comunicó a Petroperú el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, entre otros, por incumplir con la obligación establecida en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Dicha imputación fue generada por el siguiente hallazgo reportado por la DS en su Informe de Supervisión⁵²:

⁴⁹ LEY N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

⁵⁰ LEY N° 27444

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

(...)

⁵¹ LEY N° 27444

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

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

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

⁵² Foja 10 (CD ROM). Páginas 11 y 12 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 083-2013-OEFA/DS-HID.

"Se pudo observar que el Relleno Sanitario de Residuos Sólidos Domésticos, ubicado a 45 minutos, camino de la Zona Industrial de la Estación 8 al poblado de San Felipe, **no cuenta con las condiciones mínimas para un Relleno Sanitario.**

Actualmente el indicado relleno se conforma de un área abierta y en parte cubierto de suelos removidos sin protección"
(Énfasis agregado).

26. El mencionado hecho, se complementó con las fotografías N° 6, 7 y 8 del Informe de Supervisión, las cuales se presentan a continuación en las Fotografías Nros 6, 7 y 8:



Fotografía N° 6
Vista del Relleno Sanitario



Fotografía N° 7
El mencionado relleno sanitario no cuenta con drenes de lixiviados con planta de tratamiento o sistema de recirculación interna de los mismos, drenes y chimeneas de evacuación y control de gases; así como, canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial



Fotografía N° 8
En el mencionado relleno sanitario no se puede aseverar que este se encuentre impermeabilizado

27. Por otro lado, de la revisión del escrito de descargos a la imputación efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 1429-2016-OEFA/DFSAI/SDI, el administrado señaló lo siguiente:

"Sin perjuicio de lo sostenido como cuestión previa respecto a la vulneración del Principio de Legalidad por parte de la (sic) OEFA al pretender hacernos responsables del presunto incumplimiento de una obligación legal que no existe mérito a no ser titulares de la gestión de residuos sólidos domésticos, ni propietarios del relleno sanitario "La Estación N° 8", como parte de nuestro compromiso con el ambiente, adjuntamos las fotografías que acreditan que el Relleno Sanitario antes mencionado, de acuerdo a nuestra política de responsabilidad social solo podemos adecuarlo según las fotos adjuntas en el Anexo 1.C
(...)

PRIMER OTROSÍ DIGO: En calidad de medios probatorios que sustentan los argumentos vertidos en el presente escrito de descargos, ofrecemos las siguientes instrumentales:

(...)

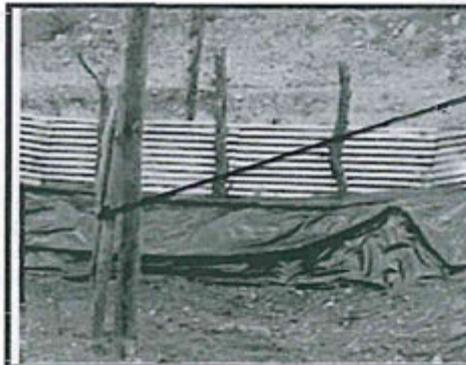
3. Fotografías de la imputación N° 1 y 3, donde se demuestra la situación actual de la zona.

(...)⁵³ (Énfasis agregado)

28. Asimismo, cabe mencionar que en dicho anexo, el administrado adjuntó las siguientes fotografías⁵⁴:

ANEXO 1C

Relleno Sanitario N° 8



Se puede apreciar la chimenea que facilita la generación de gases



Se puede apreciar un canal existente que hace que las aguas de escorrentía sean derivadas a no permitiendo su ingreso al relleno.

Se aprecia una pared, parantes de soporte de alambre de púas y planchas de calamina que no permiten el ingreso de animales ni personas.

Se aprecia también portón para el ingreso de personas.

⁵³ Fojas 38 y 39.

⁵⁴ Fojas 45 a 47.



Se aprecia que la zona no es un lugar transitable de personas y animales al estar ubicado en un lugar aislado.
Se aprecia el acceso de vehículos para llevar los productos orgánicos.

Handwritten blue notes:
col
A



Letrero indicativo del relleno sanitario, se aprecia una zona aislada

Handwritten blue note:
EMP



Se aprecia otro canal para derivar las aguas de escorrentía evitando su ingreso al relleno

Handwritten blue note:
O/S



29. En atención a lo alegado por el administrado en sus descargos, la DFSAI respondió lo siguiente:

Cuadro N° 2: Análisis de la DFSAI respecto de los descargos presentados por Petroperú sobre la conducta infractora N° 2 de la presente resolución

[Handwritten signatures and initials in blue ink]

Argumento esgrimido por el administrado en su escrito de descargos	Análisis de la DFSAI en la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI
<p>"Sin perjuicio de lo sostenido como cuestión previa respecto a la vulneración del Principio de Legalidad por parte de la OEFA al pretender hacernos responsables del presunto incumplimiento de una obligación legal que no existe mérito a no ser titulares de la gestión de residuos sólidos domésticos, ni propietarios del relleno sanitario "La Estación N° 8", como parte de nuestro compromiso con el ambiente, adjuntamos las fotografías que acreditan que el Relleno Sanitario antes mencionado, de acuerdo a nuestra política de responsabilidad social solo podemos adecuarlo según las fotos adjuntas en el Anexo 1.C.</p> <p>(...)</p> <p>PRIMER OTROSÍ DIGO: En calidad de medios probatorios que sustentan los argumentos vertidos en el presente escrito</p>	<p>I. ANTECEDENTES.</p> <p>1. Mediante escrito del 17 de octubre de 2016, Petroperú presentó sus descargos al procedimiento administrativo sancionador y alegó lo siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>B) HECHOS IMPUTADOS</p> <p><u>Hecho Imputado N° 1: El relleno sanitario de residuos sólidos domésticos de la Estación 8 no contaría con impermeabilización, barrera sanitaria, drenes de lixiviados, drenes y chimeneas de evacuación y control de gases, señalización y letreros de información</u></p> <p>(i) Reiteró los argumentos señalados respecto a la presunta vulneración del principio de legalidad.</p> <p>(ii) El relleno sanitario fue adecuado conforme a su política de responsabilidad social.</p>

Argumento esgrimido por el administrado en su escrito de descargos	Análisis de la DFSAI en la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI
<p>de descargos, ofrecemos las siguientes instrumentales:</p> <p>(...)</p> <p>3. Fotografías de la imputación N° 1 y 3, donde se demuestra la situación actual de la zona. (Énfasis agregado)</p> <p>(...)"</p>	<p>VI.1.2. Análisis del hecho imputado N° 1: Petroperú no habría impermeabilizado la base y los taludes del relleno sanitario de la Estación 8, el cual carecería de drenes, chimenea de evacuación y control de gases y canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial.</p> <p>a) <u>Hecho detectado</u> (...)</p> <p>b) <u>Análisis de los descargos presentados por Petroperú</u></p> <p>38. En sus descargos, el administrado reiteró los argumentos señalados respecto a la presunta vulneración del principio de legalidad. Asimismo, señaló que el relleno sanitario fue adecuado conforme a su política de <u>responsabilidad social</u>.</p> <p>39. Sobre el particular se debe reiterar que es <u>responsabilidad de Petroperú implementar las condiciones necesarias para el adecuado manejo y disposición de residuos sólidos en el relleno sanitario de la Estación 8</u> (el mismo que se encuentra previsto en el PAMA del Oleoducto Norperuano), de conformidad con lo establecido en los Artículos 31° y 85° del RLGRS.</p> <p>40. Cabe agregar que la ausencia de las especificaciones establecidas en el RLGRS para un relleno sanitario, implican un riesgo para la salud y ambiente; por lo que <u>dichas especificaciones deben ser implementadas con independencia de la responsabilidad social</u>.</p> <p>41. Por último, corresponde indicar que conforme al Artículo 5° del TUO del RPAS, <u>las acciones ejecutadas por el administrado con posterioridad al hecho detectado, no lo eximen de responsabilidad administrativa</u>. Sin perjuicio de ello, dichas acciones serán analizadas en la presente resolución en el acápite correspondiente a la procedencia de medidas correctivas.</p> <p>42. Por tanto, en atención a lo expuesto y de lo actuado en el expediente, ha quedado acreditado que Petroperú incumplió el Artículo 48° del RPAAH en concordancia con el Artículo 85° del RLGRS, en tanto no implementó las instalaciones mínimas en el relleno de residuos sólidos, toda vez que el relleno sanitario de residuos sólidos domésticos de la Estación N° 8 no contaba con impermeabilización de la base y los taludes del relleno para evitar la contaminación ambiental por lixiviados, drenes y chimeneas de evacuación, drenes de lixiviados con planta de tratamiento, señalización y letreros de información.</p> <p>43. Dicha conducta configura una infracción al Numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (en lo sucesivo, Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD), por lo que corresponde</p>

EMP

Argumento esgrimido por el administrado en su escrito de descargos	Análisis de la DFSAI en la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI
	<p>declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú en este extremo.</p> <p>44. En consecuencia, corresponde declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú en este extremo. (Énfasis agregado)</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

30. De acuerdo con lo que se observa en el cuadro anterior, esta sala advierte que si bien la DFSAI tomó en consideración el argumento expuesto por el administrado en su escrito de descargos referido a que su relleno sanitario fue adecuado conforme a su política de responsabilidad social, no se advierte que la primera instancia haya valorado las fotografías que, según el administrado, acreditarían tal adecuación.
31. Habiendo advertido dicho defecto de motivación en la resolución apelada, resulta oportuno mencionar que el numeral 14.1 del artículo 14° de la Ley 27444⁵⁵ se señala que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento de sus elementos de validez no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
32. Igualmente, los numerales 14.2.2 y 14.2.4 del artículo 14° de la ley⁵⁶ citada en el párrafo precedente, disponen que son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, entre otros, el acto emitido con una motivación insuficiente o parcial y cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido de no haberse producido el vicio.
33. De las normas antes expuestas, se colige que se ha establecido una relación taxativa de actos administrativos afectados por vicios no trascendentes que pueden ser conservados, siendo uno de ellos el acto administrativo que hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio, privilegiando la eficacia del acto administrativo, lo cual permite perfeccionar las decisiones de las autoridades – respaldadas en la presunción de validez– afectadas por vicios no trascendentes, sin tener que anularlas o dejarlas sin efecto⁵⁷.
34. Sobre la base de la normativa expuesta, esta sala considera que si bien existe un defecto de motivación en la resolución apelada, este no resulta trascendente, pues

⁵⁵ LEY N° 27444.
Artículo 14°.- Conservación del acto
14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

⁵⁶ LEY N° 27444.
Artículo 14°.- Conservación del acto.
14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:
(...)
14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.
(...)
14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

⁵⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 182

de la revisión de las fotografías adjuntadas al escrito de descargos como "Anexo 1C" no se acredita que a la fecha de la supervisión Regular 2012, el administrado haya implementado las medidas establecidas en el artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (impermeabilización, barrera sanitaria, drenes de lixiviados, drenes y chimeneas de evacuación y control de gases, señalización y letreros de información).

35. En efecto, para evaluar dichas fotografías –a efectos de determinar si a través de las mismas se acreditaría la implementación de las medidas antes referidas–, estas deben tener fecha cierta a fin de verificar que representen eventos o hechos anteriores a la realización de la Supervisión Regular 2012. Asimismo, cabe precisar que en su escrito de descargos, Petroperú señaló que **las fotografías respecto de la conducta infractora N° 1** –contrariamente a lo sostenido en su recurso de apelación⁵⁸– **demonstrarían la situación actual de la zona**⁵⁹. Precisamente tal alegación se condice con el fundamento de la DFSAI en el sentido que las acciones ejecutadas por el administrado con posterioridad al hecho detectado, no lo eximen de responsabilidad administrativa (fundamento 41 de su pronunciamiento).
36. En ese sentido, esta sala considera que de haberse valorado por parte de la DFSAI las fotografías presentadas por el administrado en su escrito de descargos el sentido de la decisión final no hubiera cambiado.
37. Sobre la base de lo expuesto, esta sala considera que corresponde enmendar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI⁶⁰ en el extremo referido a la motivación de la declaración de responsabilidad por parte de Petroperú por el incumplir con lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Si la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI vulneró el principio de legalidad

38. Por otro lado, en su recurso de apelación, el administrado sostuvo que se vulneró el principio de legalidad recogido en la Ley N° 27444, toda vez que la DFSAI imputó erróneamente a Petroperú la responsabilidad por presuntamente incumplir con la normativa ambiental respecto del relleno sanitario que utiliza por Autorización Municipal, sin haber considerado que no es el sujeto llamado y obligado a cumplir con lo dispuesto en la Ley N° 27314 ni el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Asimismo, señaló que la DFSAI confunde la técnica de la Autorización Administrativa con la de

⁵⁸ Según el administrado, con dichas fotografías se acreditaría su falta de responsabilidad por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 85° del Decreto Supremo N° 054-2007-PCM.

⁵⁹ Entiéndase como actual a la fecha de presentación de sus descargos (17 de octubre de 2016).

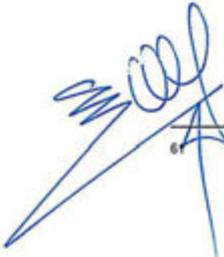
⁶⁰ En cuanto a la instancia competente, corresponde señalar que para realizar la conservación de los actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, DÁNOS ORDÓÑEZ señala lo siguiente:

"(...) es competencia primera de la autoridad o funcionario que emitió el acto viciado, pero también del superior jerárquico administrativo cuando (...) se ha interpuesto recurso para impugnar un acto administrativo, caso este último en el que, de corresponder su tramitación al superior jerárquico, este podrá corregir todos aquellos vicios o defectos incurridos de carácter no trascendente del acto impugnado."

DÁNOS ORDÓÑEZ, Jorge. "Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444". En *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444*. Segunda Parte. Lima: Ara Editores, 2003, p. 248.

la Concesión, omitiendo que se trata de dos modalidades de actuación administrativa sustancial y materialmente distintas⁶¹. En ese sentido, precisó que solo cuenta con autorización municipal para utilizar el referido relleno sanitario, lo cual no implicaba la transferencia de su titularidad, ni la propiedad del relleno sanitario, ni la responsabilidad por su mantenimiento, siendo dicha responsabilidad de las municipalidades.

39. Al respecto, cabe señalar que de acuerdo con el principio de legalidad, establecido en la Ley N° 27444⁶², las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les hayan sido atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
40. Asimismo, conforme a lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 27314⁶³, concordado con el artículo 3° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁶⁴, las disposiciones referidas a la gestión y manejo de residuos sólidos contenidas en dichos dispositivos legales son de obligatorio cumplimiento para el generador de residuos sólidos⁶⁵, entendiéndose como aquella persona natural o jurídica, pública o privada, que, en razón de sus actividades, genera residuos sólidos, sea como productor, importador, distribuidor, comerciante o usuario dentro del territorio nacional.
41. Partiendo de ello –y sobre la base que Petroperú ostenta la situación jurídica de generador de residuos sólidos– es posible concluir que la empresa recurrente se encuentra bajo el ámbito de aplicación de las obligaciones establecidas en la Ley N°



⁶¹ Al respecto, sostuvo que la DFSAI habría incurrido en una contradicción, toda vez que en el considerando 15 de la resolución apelada, invocó el artículo 31° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, haciendo referencia a que Petroperú, en su calidad de generador de residuos sólidos del ámbito no municipal, debe disponer sus residuos dentro del terreno de la Concesión que se le haya otorgado, y que por ello está obligado a contar con la respectiva autorización municipal del relleno sanitario.

⁶² **LEY N° 27444.**

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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



⁶³ **LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio del 2000.

Artículo 2°.- Ámbito de aplicación

2.1 La presente Ley se aplica a las actividades, procesos y operaciones de la gestión y manejo de residuos sólidos, desde la generación hasta su disposición final, incluyendo las distintas fuentes de generación de dichos residuos, en los sectores económicos, sociales y de la población. Asimismo, comprende las actividades de internamiento y tránsito por el territorio nacional de residuos sólidos. (...).

⁶⁴ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Artículo 3°.- Ámbito de aplicación

El Reglamento es de aplicación al conjunto de actividades relativas a la gestión y manejo de residuos sólidos; siendo de cumplimiento obligatorio para toda persona natural o jurídica, pública o privada dentro del territorio nacional.

⁶⁵ **LEY N° 27314.**

Décima.- Definición de términos

Las siguientes definiciones son aplicables en el ámbito de la presente Ley:

(...)

5. GENERADOR

Persona natural o jurídica que en razón de sus actividades genera residuos sólidos, sea como productor, importador, distribuidor, comerciante o usuario. También se considerará como generador al poseedor de residuos sólidos peligrosos, cuando no se pueda identificar al generador real y a los gobiernos municipales a partir de las actividades de recolección.



27314 y en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁶⁶ desde el momento en que ambas normas fueron expedidas.

42. Ahora bien, de conformidad con los artículos 22° y 24° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁶⁷, los residuos sólidos se pueden clasificar, en función de su gestión, en residuos de gestión municipal y residuos de gestión no municipal. Los primeros son aquellos generados en domicilios y comercios, y su responsabilidad ha sido encargada a las municipalidades, mientras que los segundos, son aquellos generados en las áreas productivas e instalaciones industriales o especiales. Para este tipo de residuos (del ámbito no municipal), su gestión es de responsabilidad del generador, siendo el OEFA el encargado de fiscalizar y, de ser el caso, sancionar el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la normativa de residuos sólidos.
43. En el presente caso, el hallazgo referido a la falta de implementación de condiciones mínimas del relleno sanitario fue detectado en el área de la Estación N° 8⁶⁸ del ONP, lugar donde el administrado dispone finalmente sus residuos sólidos. En atención a ello, la gestión de los mismos resultan ser del ámbito no municipal, correspondiendo al administrado su adecuado manejo.
44. Ahora bien, dentro de las disposiciones que contempla el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, se encuentra la referida a contar con una infraestructura para la disposición final de los residuos sólidos, la cual es definida como aquel proceso u operación para tratar o disponer en un lugar los residuos sólidos como última etapa de su manejo en forma permanente, sanitaria y ambientalmente segura. Dicha

⁶⁶ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**
Artículo 3°.- Ámbito de aplicación
El Reglamento es de aplicación al conjunto de actividades relativas a la gestión y manejo de residuos sólidos; siendo de cumplimiento obligatorio para toda persona natural o jurídica, pública o privada dentro del territorio nacional.

⁶⁷ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**
Residuos Sólidos del Ámbito de Gestión Municipal

Artículo 22.- Ámbito de responsabilidad municipal

Los residuos sólidos de ámbito municipal son de responsabilidad del municipio desde el momento en que el generador los entrega a los operarios de la entidad responsable de la prestación del servicio de residuos sólidos, o cuando los dispone en el lugar establecido por dicha entidad para su recolección; debiendo en ambos casos cumplirse estrictamente las normas municipales que regulen dicho recojo. Del mismo modo, la EC-RS asume la responsabilidad del manejo de los residuos desde el momento en que el generador le hace entrega de los mismos. Las municipalidades provinciales regularán aspectos relativos al manejo de los residuos sólidos peligrosos de origen doméstico y comercial; incluyendo la obligación de los generadores de segregar adecuadamente los mismos, de conformidad con lo que establece el presente reglamento. Así mismo implementarán campañas de recojo de estos residuos de manera sanitaria y ambientalmente segura.

Artículo 24.- De los residuos comprendidos y las responsabilidades derivadas

Los residuos del ámbito de gestión no municipal son aquellos de carácter peligroso y no peligroso, generados en las áreas productivas e instalaciones industriales o especiales. No comprenden aquellos residuos similares a los domiciliarios y comerciales generados por dichas actividades. Estos residuos son regulados, fiscalizados y sancionados por los ministerios u organismos reguladores correspondientes.

⁶⁸ En efecto, de acuerdo con el Informe de Supervisión, el supervisor detectó el siguiente hallazgo:

"Se pudo observar que el Relleno Sanitario de Residuos Sólidos Domésticos, ubicado a 45 minutos, camino de la Zona Industrial de la Estación 8 al poblado de San Felipe, no cuenta con las condiciones mínimas para un Relleno Sanitario. Actualmente el indicado relleno se conforma de un área abierta y en parte cubierto de suelos removidos sin protección"

(Páginas 11 y 12 del Informe de Supervisión N° 083-2013-OEFA/DS-HID contenido en el soporte magnético (CD) obrante en el foja 10 el Expediente).

infraestructura debe cumplir con ciertas condiciones mínimas a efectos de que la disposición final de los residuos sólidos sea realizada de manera sanitaria y ambientalmente segura.

45. Dentro de las infraestructuras que ha recogido la normativa de residuos sólidos se encuentra la construcción de un relleno sanitario. En el presente caso, el administrado ha previsto en el PAMA del ONP, que la Estación 8 contaría con un relleno sanitario, tal como se aprecia a continuación:

VII. Programa de Adecuación

A. Opciones de Solución

Sector Occidente – Estaciones 6, 7, 8 y 9

(...)	(...)
30. Contaminación de suelos por residuos sólidos de las Estaciones 6, 7, 8 y 9.	(...) Construir relleno sanitario de 8mx4mx4m (largo, ancho y alto), teniendo precaución de no afectar la napa freática, para la estación 7, 8 y 9. Se reducirá el contenido de aceite como en el punto anterior. ⁶⁹
	(...)

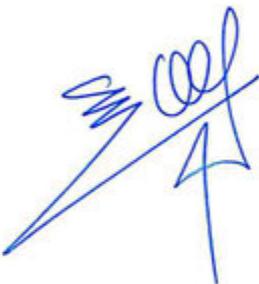
(Énfasis agregado)

46. Como se observa, en el mencionado instrumento de gestión ambiental se contempló como infraestructura de disposición final de los residuos sólidos de la Estación 8 un relleno sanitario, el cual debe contener las especificaciones técnicas que se encuentran descritas en el mencionado PAMA.
47. Por tanto, si bien como señala Petroperú la municipalidad le otorgó autorización para utilizar el relleno sanitario, ello no implica que el administrado se libere de la responsabilidad de disponer sus residuos sólidos en una infraestructura que cumpla con las condiciones previstas en la norma, más aun si su instrumento de gestión ambiental contempló como impacto ambiental la contaminación del suelo en la zona correspondiente a la Estación 8.
48. En ese sentido, considerando que el administrado es responsable del adecuado manejo de los residuos sólidos que genera a consecuencia de su actividad desde su generación hasta su disposición final, es su obligación que la infraestructura donde los dispone cuente con todas las condiciones recogidas en la normativa ambiental.
49. Bajo dichas consideraciones, en el presente caso, la DFSAI no vulneró el principio de legalidad recogido en la Ley N° 27444, toda vez que corresponde al administrado cumplir con lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al ser el generador de los residuos sólidos de la Estación 8 del ONP. En ese sentido, corresponde desestimar lo señalado por el administrado en este extremo de su apelación.

⁶⁹ Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Nor-Peruano, página 71.

V.2 Si la DFSAI ha vulnerado el principio *non bis in ídem* recogido en la Ley N° 27444 respecto de la conducta infractora N° 2

50. En su recurso de apelación, Petroperú señaló que en el presente PAS existe una afectación al principio del *Non bis in ídem* recogido en la Ley N° 27444, puesto que existe otro PAS seguido bajo el Expediente N° 1145-2016-OEFA/DFSAI/PAS por el mismo hecho imputado en su contra. Al respecto, el administrado expresó que si bien es cierto en la primera parte del presunto incumplimiento "los residuos eran almacenados en cantidades que rebasaban la capacidad del Sistema de Almacenamiento de la Estación Bayóvar" no existe la identidad alegada en el expediente N° 1145-2016-OEFA/DFSAI/PAS, no ocurre lo mismo con la segunda parte del presunto incumplimiento correspondiente a que "el almacén de residuos sólidos peligrosos no se encuentra cerrado y cercado" puesto que sí existe identidad de hecho; más allá de que se trata de supervisiones realizadas en distintas fechas, siendo que se trata de la misma instalación del Terminal Bayóvar⁷⁰.
51. Sobre el particular, corresponde señalar que el principio de *non bis in ídem* se encuentra implícito en el derecho al debido proceso contenido en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú⁷¹, siendo que el alcance del mismo ha sido definido por el Tribunal Constitucional, estableciendo respecto de este una doble configuración, en los siguientes términos:



"(...) En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.

(...)

En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo).»⁷² (Énfasis agregado).



⁷⁰ Asimismo, agregó que:

"Se arguye que los hechos corresponden a diferentes Actas de Supervisión una del 26 al 30 de setiembre de 2013 y la otra de 22 de setiembre de 2012, sin tener en cuenta que la primera de ellas corresponde a la Supervisión Regular, soslayándose que en el Expediente 1145-2016 además se realiza una Supervisión Regular del 12.03.2013 al 16.03.2013, y que independientemente de las fechas, la prohibición establecida en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley 27444, es la de imponer sucesivamente una sanción administrativamente por el mismo hecho, y en el presente extremo existe identidad de sujeto, corresponde a los mismos hechos y los mismos fundamentos de derecho".



⁷¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.
Artículo 139°. Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.
Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

⁷² Sentencia del Tribunal Constitucional del 16 de abril de 2003, recaída en el Expediente N° 02050-2002-AA/TC. Fundamento Jurídico 19.

52. Cabe destacar que dicha perspectiva ha sido ratificada por el referido órgano constitucional⁷³, conforme a lo siguiente:

"(...) Y este derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos se encuentra reconocido en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a tenor del cual:

"Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país".

Así como en el artículo 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según el cual:

"(...) Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas:

(...)

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos". (Resaltado agregado)

53. A su vez, el principio del *non bis in idem* ha sido recogido en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁷⁴, como uno de los principios que regulan el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, estableciendo que no se podrán imponer de manera sucesiva o simultánea una pena y una sanción administrativa o dos sanciones administrativas por el mismo hecho, en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.
54. Partiendo de lo señalado anteriormente, resulta válido concluir que la vulneración del principio *non bis in idem* se materializará cuando el Estado haya ejercido su potestad sancionadora imponiendo dos sanciones para una misma infracción: (i) a un mismo sujeto (identidad subjetiva), (ii) por los mismos hechos (identidad objetiva); y, (iii) bajo el mismo fundamento⁷⁵.

⁷³ Sentencia del Tribunal Constitucional del 24 de noviembre de 004, recaída en el Expediente N° 2868-2004-AA/TC. Fundamento Jurídico 3.

⁷⁴ 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: (...)

10. Non bis in idem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

⁷⁵ GARCIA ALBERTO, Ramón. Non bis in idem material y concurso de leyes penales. Barcelona: Cedecs Editorial S.L., Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. Año 1995, p. 90.

"En concreto, la prohibición de imponer pluralidad de sanciones frente a una misma infracción se presenta como la manifestación más consolidada del principio. A esta identidad, no sólo del hecho, sino del mismo contenido de injusto, responde, como hemos señalado, el requisito de la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento. Se ha puesto asimismo de manifiesto cómo la imposición de una pluralidad de sanciones se erige, a su vez, en criterio determinante para sostener la infracción del "non bis in idem" sustantivo".

Por su parte, RUBIO CORREA señala lo siguiente al comentar este principio y la Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 2050-2002-AA/TC precitada:

"La primera dimensión que el Tribunal Constitucional da al principio non bis in idem es material, es decir, de fondo. Consiste, desde este aspecto, en que no se puede recibir dos sanciones por la misma infracción. Para que ello ocurra, tiene que haber "identidad de sujeto, hecho y fundamento". En la parte final de la cita, el Tribunal añade que debe existir "la lesión de un mismo bien jurídico o un mismo interés protegido" como una especificación de estos requisitos.

Ver: RUBIO CORREA, Marcial. La Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Año 2010, p. 239.

55. En este sentido, a fin de determinar si en el presente caso se habría producido alguna vulneración al principio de *non bis in idem*, esta sala considera pertinente analizar el contenido de la Resolución Subdirectoral N° 940-2016-OEFA/DFSAI/SDI, de fecha 26 de julio de 2016, y compararlo con el contenido de la Resolución Subdirectoral 1429-2016-OEFA/DFSAI, de fecha 12 de setiembre de 2016, a efectos de verificar si habría concurrido la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento:

Cuadro N° 3: Cuadro comparativo para evaluar vulneración al principio de *non bis in idem*

Triple Identidad	Expediente N° 1145-2016-OEFA/DFSAI/PAS Resolución Subdirectoral N° 940-2016-OEFA/DFSAI/SDI	Expediente N° 1300-2016-OEFA/DFAI/PAS Resolución Subdirectoral N° 1429-2016-OEFA/DFSAI/SDI
IDENTIDAD DE SUJETO	Petróleos del Perú – PETROPERÚ S.A.	Petróleos del Perú – PETROPERÚ S.A.
IDENTIDAD DE HECHO	Petroperú no habría realizado un adecuado almacenamiento y acondicionamiento de sus sólidos peligrosos, dado que el Almacén de Residuos Sólidos Peligrosos del Terminal bayóvar no se encontraba cerrado (techo) y los sacos de polietileno se encontraban deteriorados. Asimismo, el Almacén Temporal N° 2 del área de Tanques del Terminal bayóvar excedía su capacidad de almacenamiento, no contaba con cercos perimétricos, ni pisos impermeabilizados; y los sacos de polietileno se encontraban deteriorados.	Petroperú habría realizado un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, al haberse detectado que dichos residuos eran almacenados en cantidades que rebalsaban la capacidad del sistema de almacenamiento de la Estación Bayóvar.
IDENTIDAD DE FUNDAMENTO	Artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 38° y 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.	Artículo 48° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobada mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 39°, 40° y 41° del Reglamento de la Ley General de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Fuente: Resoluciones Subdirectoriales N° 940-2016-OEFA/DFSAI/SDI y N° 1429-2016-OEFA/DFSAI/SDI
Elaboración: TFA

56. Como puede apreciarse del Cuadro N° 3 de la presente resolución, entre las dos (2) infracciones existe identidad de sujeto (Petroperú), por lo que corresponde analizar si, del mismo modo, existe identidad de hecho y fundamento entre ambas infracciones.
57. Respecto a la existencia de "identidad objetiva" (identidad de los hechos), esta sala considera necesario mencionar que dicho supuesto ha sido descrito por nuestra jurisprudencia constitucional como la estricta coincidencia entre las conductas que sirvieron de sustento tanto en una como en otra investigación⁷⁶ (es decir, debe tratarse de "la misma conducta material"). En ese sentido, el análisis en este nivel se vincula únicamente a las acciones o las omisiones que sustentan las infracciones que deben llevarse a cabo prescindiendo de los elementos no relevantes que podrían afectar la afirmación de la existencia de un único hecho, mirando al mismo como "(...)

⁷⁶

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 02110-2009-PHC/TC, acumulado con el expediente N° 02527-2009-PHC/TC (fundamento jurídico 31), ha señalado lo siguiente:

"En cuanto al segundo requisito, la identidad objetiva o identidad de los hechos, no es más que la estricta identidad entre los hechos que sirvieron de fundamento para la apertura tanto en una como en otra investigación, es decir, se debe tratar de la misma conducta material, sin que se tenga en cuenta para ello su calificación legal..."

*acontecimiento real, que sucede en un lugar y en un momento o periodos determinado*⁷⁷.

58. En el presente caso, tal como se observa en el Cuadro N° 3 precedente, las conductas infractoras imputadas a Petroperú⁷⁸, se encuentran fundamentadas en los siguientes hechos:

(i) Petroperú no habría realizado un **adecuado almacenamiento y acondicionamiento** de sus residuos sólidos peligrosos, dado que el **Almacén de Residuos Sólidos Peligrosos del Terminal bayóvar** no se encontraba cerrado (techo) y los sacos de polietileno se encontraban deteriorados; asimismo, el **Almacén Temporal N° 2 del área de Tanques del Terminal bayóvar** excedía su capacidad de almacenamiento, no contaba con cercos perimétricos, ni pisos impermeabilizados; y los sacos de polietileno se encontraban deteriorados⁷⁹.

(ii) Petroperú habría realizado un **inadecuado almacenamiento** de residuos sólidos peligrosos, al haberse detectado que dichos residuos eran almacenados en cantidades que rebalsaban la capacidad del sistema de almacenamiento de la **Estación Bayóvar**.

59. De lo antes expuesto en los acápites previos, se desprenden dos (2) hechos diferentes, respecto del manejo de los residuos sólidos peligrosos en el Terminal Bayóvar, por un lado, una conducta referida a las condiciones que debe tener dos infraestructuras donde el administrado almacena sus residuos sólidos peligrosos (Almacén de Residuos Sólidos Peligrosos del Terminal Bayóvar y Almacén Temporal N° 2 del área de Tanques del Terminal Bayóvar), excediéndose su capacidad de almacenamiento respecto de este último almacén y, por otro lado, una conducta referida, únicamente, al almacenamiento de los residuos entendida esta como la operación de acumulación de residuos en condiciones técnicas como parte del sistema de manejo hasta su disposición final.

77

"La idea es que se mantenga la estructura básica de la hipótesis fáctica, y no tratar de burlar esta garantía a través de algún detalle o circunstancia, permitiéndose así la variación del hecho. Dentro de este mismo contexto, se debe mirar al hecho como acontecimiento real, que sucede en un lugar y en un momento o periodos determinados..."

Ver, MAIER, Julio B.J. Derecho Procesal Penal. Tomo I. Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L., p. 606 – 607.

78

Cabe precisar que en el PAS seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 1145-2016-OEFA/DFSAI/PAS, la primera instancia emitió la Resolución Directoral N° 267-2017-OEFA-DFSAI del 17 de febrero de 2017 determinando la responsabilidad administrativa de dicha empresa por la conducta infractora precisada en el Cuadro N° 3 de la presente resolución.

79

Respecto de esta conducta infractora la DS señaló lo siguiente en atención a la visita de supervisión efectuada del 26 al 30 de setiembre de 2013 (Informe de Supervisión N° 1643-2015-OEFA/DS-HID):

"En el almacén temporal de residuos peligrosos N° 2, ubicado al este del área de tanques del terminal Bayóvar, los sacos de rafia arrumados de tierra contaminada con hidrocarburos rebasan la capacidad del depósito, observándose también que por los sacos deteriorados y la falta de la barrera de protección los residuos invaden el suelo. Coordenado UTM 943387E y 9358318N.

El recubrimiento de suelos con material tóxico (tierra contaminada con hidrocarburos líquidos) afecta sus propiedades fisicoquímicas y convierte el área recubierta fuera del almacén en terreno estéril, exponiéndolo al transporte de vientos y precipitaciones pluviales hacia otros lugares".

60. En tal sentido, esta Sala concluye que no existe la identidad de los hechos, en la medida que no es posible sustentar la existencia de "la misma conducta material", de acuerdo con lo señalado en los considerandos precedentes de la presente resolución, puesto que se tratan de hechos distintos. Por tanto, al no configurarse en el presente caso uno de los presupuestos de operatividad del principio de *non bis in idem*, corresponde desestimar lo alegado por la recurrente en este extremo de su recurso.

Sobre la necesidad de acreditar un daño para calificar como infracción administrativa la conducta N° 2

61. A mayor abundamiento, con relación a la conducta infractora N° 2 de la presente resolución, el administrado también manifestó que de forma oportuna levantó las observaciones detectadas. Asimismo, agregó que conforme a lo dispuesto en el numeral 142.2 del artículo 142° de la Ley N° 28611, el hecho detectado no constituye un eminente riesgo de contaminación ambiental, un daño ni un agravio potencial al ambiente, por lo que no sería posible "calificar como indicios suficientes de una presunta infracción administrativa".

62. Sobre el particular, cabe señalar que respecto del argumento del administrado, en el sentido que el hecho detectado no constituye un daño ni un agravio potencial al ambiente, se debe tener presente que la obligación ambiental contenida en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 39°, 40° y 41° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁸⁰, establece que no se requiere determinar si existió daño al ambiente en el área destinada para el almacenamiento de residuos peligrosos, sino más bien busca advertir si en dicha área se realiza el almacenamiento, toda vez que el objetivo de la norma (de naturaleza preventiva) apunta a proteger y/o aislar a los residuos peligrosos de los agentes ambientales como aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas en el área o instalación donde estos son almacenados.

63. En consecuencia, resultará suficiente acreditar si el administrado cumplió o no con las mencionadas exigencias, sin que sea necesario, para la existencia de infracción, la determinación del daño o la afectación al ambiente o que se compruebe un efecto negativo.

64. Finalmente, cabe señalar que en la cuestión controvertida N° 3 se evaluará si el administrado realizó el levantamiento de la conducta infractora N° 2 a fin de determinar si se encuentra dentro de los alcances de la eximencia de responsabilidad por subsanación de la conducta infractora, conforme a lo establecido en el literal f) del artículo 236-A de la Ley N° 27444.

V.3 Si Petroperú subsanó las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución a efectos de eximirlo de responsabilidad

65. De la revisión de su recurso de apelación, se advierte que el administrado ha expuesto argumentos y presentado documentación destinada a acreditar que realizó actividades con posterioridad a la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. En ese sentido, considerando que los

⁸⁰ Petroperú realizó un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, al haberse detectado que dichos residuos eran almacenados en cantidades que rebasaban la capacidad del sistema de almacenamiento de la Estación Bayóvar.

argumentos y los elementos de prueba que lo sustentan buscan acreditar la subsanación de las conductas infractoras materia de evaluación, esta sala considera necesario evaluar tales argumentos atendiendo a lo dispuesto en el artículo 236-A de la Ley N° 27444.

66. Al respecto, cabe señalar que el 21 de diciembre de 2016 se publicó el Decreto Legislativo N° 1272 que modificó diversos artículos de la Ley N° 27444, incorporando, entre ellos, el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A, vigente desde el 22 de diciembre de 2016.
67. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444⁸¹, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos (en este caso, la Resolución Subdirectorial N° 1429-2016-OEFA/DFSAI/SDI) constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
68. Siendo ello así, esta sala especializada considera que corresponde verificar si en el presente caso se configuró el supuesto eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444.
69. Para ello, cabe indicar que en el presente procedimiento se le imputó a Petroperú las siguientes conductas infractoras:

(i) El relleno sanitario de residuos sólidos domésticos de la Estación 8 no contaba con impermeabilización, barrera sanitaria, drenes de lixiviados, drenes y chimeneas de evacuación y control de gases, señalización y letreros de información (**conducta infractora N° 1**).

(ii) Realizar un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, al haberse detectado que dichos residuos eran almacenados en cantidades que rebasaban la capacidad del sistema de almacenamiento de la Estación Bayóvar (**conducta infractora N° 2**).

(iii) Realizar un inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos, al haberse detectado que los contenedores ubicados en los almacenes de residuos sólidos peligrosos de la Estación 8 y de la Estación Bayóvar no estaban rotulados (**conducta infractora N° 3**).

81

LEY N° 27444

Artículo 236-A.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
b) Otros que se establezcan por norma especial."

(...).

Respecto de la conducta infractora N° 1

70. La conducta infractora N° 1 consiste en que Petroperú no habría impermeabilizado la base y los taludes del relleno sanitario de la Estación 8, el cual carecería de drenes, chimenea de evacuación y control de gases y canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial.
71. Al respecto, Petroperú señaló que sí cumplió en todo momento con mantener acondicionado el relleno sanitario de la Estación 8, sustentándose para ello en las fotografías presentadas en el anexo 1-C del Informe Técnico Justificatorio N° JOPE-OBY-029-2016.
72. De la evaluación de las mencionadas fotografías⁸², las cuales también fueron presentadas en su escrito de descargos, se advierte que estas no tienen fecha cierta, razón por la cual no es posible determinar si la presunta subsanación por parte del administrado fue realizado con anterioridad a la imputación de cargos efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 1429-2016-OEFA/DFSAI/SDI (19 de setiembre de 2016).
73. Por tanto, esta sala concluye que la empresa recurrente no subsanó la conducta infractora antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador⁸³, motivo por el cual no puede ser eximido de responsabilidad en el marco de lo dispuesto en el literal f) del artículo 236-A de la Ley N° 27444 respecto a este extremo de la apelación.

Respecto de la conducta infractora N° 2

74. La conducta infractora N° 2 consiste en que Petroperú realizó un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, al haberse detectado que dichos residuos eran almacenados en cantidades que rebasaban la capacidad del sistema de almacenamiento de la Estación Bayóvar.
75. Sobre el particular, debe señalarse que la conducta infractora se originó por el siguiente hallazgo detectado en la supervisión y consignado en el Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS⁸⁴:

DESCRIPCIÓN DE LA OBSERVACIÓN N° 01

"Se observó en el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos, de 80m² de extensión, sacos de polietileno conteniendo tierra contaminada con hidrocarburos, acumulados de forma que superan la capacidad del depósito, este aspecto puede generar fugas y contaminación consecuente, encontrándose también junto a los sacos, recipientes metálicos sin protección, así como otros residuos incompatibles como trozos de madera, cartones, etc".

⁸² Ver considerando N° 28 de la presente resolución.

⁸³ Debe indicarse que para la presente evaluación se ha tomado una de las observaciones detectadas por el supervisor en la medida que basta que esta no haya sido subsanada para que la conducta infractora tampoco lo sea.

⁸⁴ Foja 10 (CD ROM). Página 8 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS-HID.

76. Dicho hallazgo fue complementado con las fotografías N^{ros} 3 y 4 del Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS, conforme al siguiente detalle de las fotografías N^{ros} 3⁸⁵ y 4:



Fotografía N° 3

Almacén temporal de Residuos Peligrosos no cerrado y/o cercado completamente.



Fotografía N° 4

Cantidad de residuo peligroso que rebasa la capacidad del sistema de almacenamiento.

77. De los medios probatorios, se advierte que existían sacos de polietileno, que contenían tierra contaminada con hidrocarburos, acumulados de forma tal, que superaban la capacidad del depósito.
78. Al respecto, en su recurso de apelación Petroperú alegó que oportunamente levantó la observación detectada, presentando las siguientes fotografías N^{ros} 1 y 2⁸⁶:

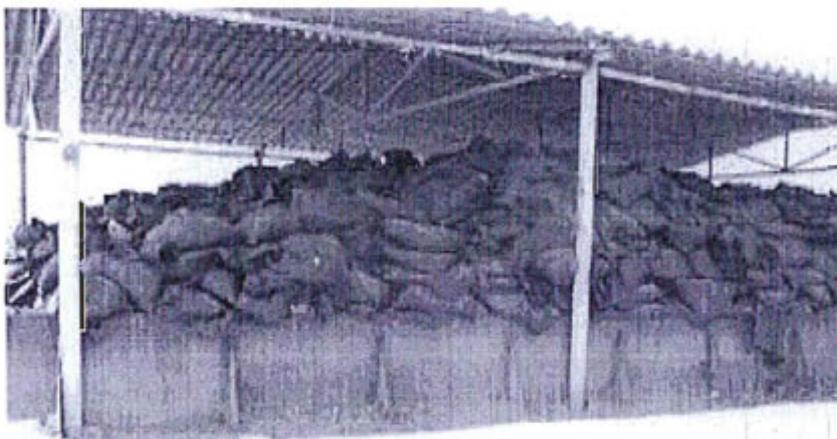
⁸⁵ Foja 10 (CD ROM). Página 13 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS-HID.

⁸⁶ Foja 91. Se advierte que las mismas fotografías también fueron presentadas en su escrito de descargos.



Fotografía N° 01
A. Lado Izquierdo

Handwritten signature in blue ink.



Fotografía N° 01
B. Lado Izquierdo

Handwritten signature in blue ink.

79. De los medios probatorios presentados por el administrado, se observa que, si bien las fotos presentadas por el administrado, no tienen fecha cierta; de la revisión del Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS se advierte que la DS señaló que las mismas le fueron presentadas el 23 de enero de 2013, conforme se aprecia a continuación:

DESCARGOS

La empresa Operaciones Oleoducto-PETROPERU S.A. alcanza mediante correo electrónico al OEFA el día 25.09.2012 el descargo a la observación N° 01⁸⁷ y adjunta como evidencia las fotografías 9, 10, 11 y 12. Ver Anexo IV.

Handwritten signature in blue ink.

⁸⁷ "Se observó en el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos, de 80m² de extensión, sacos de polietileno conteniendo tierra contaminada con hidrocarburos, acumulados de forma que superan la capacidad del depósito,

El 23.01.2013, la indicada empresa ingresa el documento físico de descargo a Mesa de Partes del OEFA, mediante Carta ADOL-USIPA-018-2-2013 con registro S/N entregado por correos Paloma Express EIRL.

ANÁLISIS DEL DESCARGO

*El descargo alcanzado por el administrado, efectivamente evidencia la acumulación de los indicados residuos acorde a la capacidad del almacén, observándose también el cumplimiento de la correspondiente segregación, dado que los residuos incompatibles fueron trasladados y confinados en recipientes protegidos en el otro Almacén Temporal principal que posee dicho Terminal. **Observación Levantada.**"⁸⁸*

(Énfasis agregado)

80. Asimismo, en el Anexo IV del Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS, se presentaron las siguientes vistas fotográficas⁸⁹:

Fotografía N°9: Almacén de RRSSPP.



Descripción: A lado izquierdo.

Fotografía N°10: Almacén de RRSSPP.



Descripción: A lado derecho

81. En ese sentido, estando a lo expuesto por la DS en el informe de supervisión y las fotografías anexadas a él, se advierte que Petroperú subsanó la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, toda vez que los residuos sólidos no rebasan la capacidad del sistema de almacenamiento, circunstancia que se produjo antes del 19 de setiembre de 2016, fecha en que se notificó la Resolución Subdirectoral N° 1429-2016-OEFA/DFSAI/SDI, a través de la cual se imputó los cargos a Petroperú, iniciando el presente procedimiento sancionador.

este aspecto puede generar fugas y contaminación consecuente, encontrándose también junto a los sacos, recipientes metálicos sin protección, así como otros residuos incompatibles como trozos de madera, cartones, etc".

⁸⁸ Foja 10 (CD ROM). Página 8 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS-HID.

⁸⁹ Foja 10 (CD ROM). Páginas 38 y 39 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS-HID.

82. En consecuencia, esta sala es de la opinión que se configuró el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444, razón por la cual corresponde revocar este extremo de la resolución apelada y archivar el procedimiento administrativo sancionador para la comisión de la conducta infractora N° 2.
83. A mayor abundamiento y de manera referencial, cabe señalar el nuevo Reglamento de Supervisión aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD**)⁹⁰ establece que cuando el administrado presenta información a fin de subsanar su conducta, la Administración procede a calificar y clasificar los incumplimientos en leves o trascendentes⁹¹. Dicha clasificación permitirá conocer si la conducta infractora puede ser o no materia de subsanación por parte del administrado. En ese sentido, si el incumplimiento es leve, puede ser objeto de subsanación voluntaria por parte del administrado; no obstante, si el incumplimiento es trascendente, no es aplicable una subsanación voluntaria⁹².
84. Dicho esto, cabe indicar que la determinación del incumplimiento en leve o trascendente estará en función al riesgo que dicho incumplimiento implique. En atención a ello, si el riesgo es leve corresponderá un incumplimiento leve, mientras

⁹⁰ Sobre este punto, la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-OEFA/CD establece como condición para implementar sus disposiciones a supervisiones efectuadas con anterioridad a su vigencia, cuando se haya otorgado al administrado un plazo a efectos de subsanar los presuntos incumplimientos detectados.

En el presente caso, cabe precisar de manera referencial, que de la revisión del acta de supervisión, a fojas 42, se advierte que se le requirió al administrado subsanar los presuntos incumplimientos detectados dentro de un determinado plazo.

⁹¹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL OEFA N° 005-2017-OEFA/CD, Aprueban el Reglamento de Supervisión**, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de febrero de 2017.
Artículo 14°.- Incumplimientos detectados.

Luego de efectuadas las acciones de supervisión, y en caso el administrado presente la información a fin que se dé por subsanada su conducta, se procede a calificar los presuntos incumplimientos de las obligaciones fiscalizables detectados y clasificarlos en leves o trascendentes, según corresponda. Los incumplimientos leves pueden ser materia de subsanación voluntaria por parte del administrado.

⁹² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL OEFA N° 005-2017-OEFA/CD**
Artículo 15°.- De la clasificación de los incumplimientos detectados.

Los incumplimientos detectados se clasifican en:

- a) **Incumplimientos leves:** Son aquellos que involucran: (i) un daño potencial a la flora y fauna, o a la vida o salud de las personas, siempre y cuando impliquen un riesgo leve; o (ii) se trate del incumplimiento de una obligación de carácter formal u otra que no causa daño o perjuicio. Si el administrado acredita la subsanación del incumplimiento leve detectado antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.
Cuando se trate de un incumplimiento leve que solo resulte relevante en función de la oportunidad de su cumplimiento, la autoridad que corresponda puede considerar el tiempo transcurrido entre la fecha de la conducta y la fecha del Informe de Supervisión o la fecha en que este se remita a la Autoridad Instructora para disponer el archivo del expediente en este extremo, por única vez.
- b) **Incumplimientos trascendentes:** Son aquellos que involucran: (i) un daño real a la vida o la salud de las personas; (ii) un daño real a la flora y fauna; (iii) un daño potencial a la flora y fauna, o a la vida o salud de las personas, siempre y cuando impliquen un riesgo significativo o moderado; o, (iv) un incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio. Si el administrado acredita la ejecución de acciones que coadyuven a la rehabilitación, restauración, reparación, entre otras, será considerada como un factor atenuante en la graduación de la sanción a imponer en el procedimiento administrativo sancionador, teniendo en cuenta la oportunidad en la que se acredite.

Para la determinación del riesgo se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4, que forma parte integrante del presente Reglamento.

que si el riesgo es significativo o moderado corresponderá un incumplimiento trascendente.

85. En tal sentido y para la determinación del riesgo, el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD ha establecido la aplicación de la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4 del reglamento en mención (en adelante, **Metodología**).

Estimación de la probabilidad

86. En el presente caso, la probabilidad de ocurrencia del peligro o amenaza como consecuencia del presente incumplimiento compromete al entorno natural, toda vez que existe probabilidad de afectación al suelo que podría verse afectado por la disposición directa en él de residuos que fueron acumulados fuera del área del almacén temporal de residuos peligrosos de la Estación Bayoyar.
87. Una vez advertido el entorno comprometido, a continuación se estima la probabilidad de ocurrencia del peligro o amenaza al entorno natural, la cual se expresa en la frecuencia con la que podría generarse el riesgo⁹³. Para el presente caso, la probabilidad de un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos es posible:

Probabilidad de ocurrencia	Valor
La afectación del suelo está referida a la disposición directa en el suelo de residuos que fueron acumulados fuera del área del almacén temporal de residuos peligrosos de la Estación Bayóvar. Dicha situación se considera que pueda suceder dentro de un año (Ocurrencia Posible, valor = 2), debido a que, la probabilidad de que ocurra un peligro o amenaza que comprometa al entorno natural (impacto ambiental negativo al suelo), sucederá cada vez que el administrado realice un traslado de residuos sólidos peligrosos para el almacenamiento en dicho lugar, siendo dicha actividad realizada como mínimo una vez al año, lo cual es estimado en su Plan de Manejo Ambiental presentado una vez al año con su Declaración de manejo de residuos.	2

Fuente: Elaboración propia (Cuadro N° 1 de la Metodología para la Estimación del Nivel de Riesgo que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables).

Respecto a la estimación de la consecuencia

⁹³ Para ello, el Anexo 4 del nuevo reglamento ha determinado valores numéricos correspondientes a los diferentes escenarios, conforme se aprecia a continuación:

Valor	Probabilidad	Descripción
5	Muy probable	Se estima que ocurra de manera continua o diaria
4	Altamente probable	Se estima que pueda suceder dentro de una semana
3	Probable	Se estima que pueda suceder dentro de un mes
2	Posible	Se estima que pueda suceder dentro de un año
1	Poco probable	Se estima que pueda suceder en un periodo mayor a un año

88. Por otro lado, la estimación de la consecuencia del entorno natural resulta de la sumatoria⁹⁴ de factores como la cantidad⁹⁵, peligrosidad⁹⁶, extensión⁹⁷ y medio

⁹⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL OEFA N° 005-2017-OEFA/CD

Anexo 4

2.1. Determinación o cálculo del riesgo

El riesgo que genera incumplimiento de obligaciones ambientales se calcula a través de la siguiente fórmula:

$$\text{Riesgo} = \text{Probabilidad} \times \text{Consecuencia}$$

⁹⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL OEFA N° 005-2017-OEFA/CD

Anexo 4

2.2.2.2 Estimación de la consecuencia en el entorno natural

La estimación de la consecuencia en el entorno natural se realizará de acuerdo con la siguiente fórmula:

Fórmula N° 3: Entorno Natural

$$\text{Natural} = \text{Cantidad} + 2 * \text{Peligrosidad} + \text{Extensión} + \text{Medio potencialmente afectado}$$

Cuadro N° 6 Factor Cantidad

CANTIDAD				
Valor	Tn	m ³	Porcentaje de exceso de la normativa aprobada o referencial	Porcentaje de incumplimiento de la obligación fiscalizable
4	≥ 5	≥ 50	Desde 100% a más	Desde 50% hasta 100%
3	≥ 2 y < 5	≥ 10 y < 50	Desde 50% y menor de 100%	Desde 25% y menor de 50%
2	≥ 1 y < 2	≥ 5 y < 10	Desde 10% y menor de 50%	Desde 10% y menor de 25%
1	< 1	< 5	Mayor a 0% y menor de 10%	mayor a 0% y menor de 10%

⁹⁶ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL OEFA N° 005-2017-OEFA/CD

Anexo 4

2.2.2.1. Estimación de la consecuencia del entorno natural

Peligrosidad

El factor peligrosidad se determina en función a las variables "característica intrínseca del material" y "grado de afectación". La primera variable está referida a la propiedad o aptitud intrínseca del material para causar daño (tóxico, inflamable, corrosivo, etc.). La segunda variable está relacionada al grado de impacto ocasionado por el presunto incumplimiento de la obligación fiscalizable, que podría generar afectación a la flora, fauna y/o alguno de sus componentes. Para determinar el factor peligrosidad bastaría identificar una variable y en el caso que se cuente con las dos variables de diferentes valoraciones, se considera el valor más alto de los identificados.

Cuadro N° 7 Factor Peligrosidad

Peligrosidad		
Valor	Característica intrínseca del material	Grado de afectación
4	Muy peligrosa	Muy alto (Irreversible y de gran magnitud)
3	Peligrosa	Alto (Irreversible y de mediana magnitud)
2	Poco Peligrosa	Medio (Reversible y de mediana magnitud)
1	No peligrosa	Bajo (Reversible y de baja magnitud)

⁹⁷ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL OEFA N° 005-2017-OEFA/CD

Anexo 4

2.2. 2. Estimación de la consecuencia del entorno

potencialmente afectado⁹⁸. En el presente caso, el resultado de la referida sumatoria resulta un valor de 7, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 4: Cuadro de estimación de la consecuencia del entorno natural (Determinación de variables)

Factores	Escenarios	Puntuación
Cantidad	En las fotografías 2, 3 y 4 del Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS ⁹⁹ , se observa sacos de polietileno –que contienen tierra contaminada con hidrocarburos–, se estima que respecto a la variable masa se encuentra en el rango menor a una (1) tonelada de material, conteniendo sacos de polietileno con tierra contaminada, fuera del área del almacén temporal de residuos peligrosos.	1
Peligrosidad	Los sacos de polietileno contienen tierra contaminada que se encuentran fuera del almacén temporal de residuos peligrosos, una característica intrínseca de los hidrocarburos es ser combustible por lo tanto se considera un valor de dos (2).	2* x (2)
Extensión	En la descripción de la observación del Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS ¹⁰⁰ , se observa que el almacén tiene una extensión de 80 m ² . Asimismo luego de revisar las fotografías 2, 3 y 4 del referido informe, se aprecia que los sacos de polietileno –conteniendo tierra contaminada con hidrocarburos– se encuentran aledañas al almacén temporal de residuos peligrosos. Por lo tanto, al considerarse como un impacto puntual ¹⁰¹ , el material ocupa un área menor a 500 m ²	1

Extensión

El factor extensión está referido a la zona impactada como consecuencia del presunto incumplimiento de la obligación fiscalizable. En el presente caso se emplea las variables de área (m²) y de radio de distancia (km) entre el lugar donde se produjo el presunto incumplimiento y la zona impactada.

Cuadro N° 8 Factor Extensión

Valor	Descripción	Extensión	
		Km	m ²
4	Muy extenso	Radio mayor a 1km.	≥ 10 000
3	Extenso	Radio hasta 1 km.	> 1 000 y < 10 000
2	Poco extenso	Radio hasta 0,5 Km.	> 500 y < 1 000
1	Puntual	Radio hasta 0,1 Km	< 500

⁹⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL OEFA N° 005-2017-OEFA/CD
Anexo 4

Medio potencialmente afectado

El factor está referido a la calificación del medio que podrá afectarse por el por el presunto incumplimiento de la obligación fiscalizable.

Cuadro N° 9 Factor de medio potencialmente afectado

Valor	Medio potencialmente afectado
4	Área Natural Protegida de administración nacional, regional y privada, zonas de amortiguamiento o ecosistemas frágiles
3	Área fuera del ANP de administración nacional, regional y privada; o de zonas de amortiguamiento o ecosistemas frágiles
2	Agrícola
1	Industrial

⁹⁹ Foja 10 (CD ROM). Páginas 11 y 13 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS-HID.

¹⁰⁰ Foja 10 (CD ROM). Página 8 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS-HID.

¹⁰¹ CONESA, Vicente & CONESA, Luis "Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental" Cuarta Edición. Ediciones Mundo-Prensa. Barcelona. 2010. p.8

Factores	Escenarios	Puntuación
Medio Potencialmente afectado	Al ubicarse el almacén temporal de residuos peligrosos en la Terminal bayóvar del Oleoducto Nor Peruano y según el PAMA, caracterizarse por presentar un suelo areno-pedregoso, que además está considerado como no apto para la agricultura ¹⁰² . Por lo tanto la calificación del medio potencialmente afectado corresponde a industrial.	1
Total		7

89. De acuerdo con el Cuadro N° 11¹⁰³, el valor de 7 representa una condición de la consecuencia del entorno natural como "no relevante" cuyo valor asignado es 1.
90. Una vez obtenidos los valores de probabilidad (2) y consecuencia del entorno natural correspondiente (1), estos se reemplazan en la fórmula N° 1 del Anexo 4, obteniéndose un valor del riesgo de 2, el cual se interpreta como un nivel de riesgo leve¹⁰⁴.

***3.2. Tipología de los impactos**

(...)

3.2.2. Por la intensidad (grado de incidencia en la calidad del medio)

(...)

3.2.3. Por la extensión

Impacto Puntual

Cuando la acción impactante produce un efecto muy localizados en el entorno nos encontramos ante un impacto puntual.

¹⁰² Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) Oleoducto Nor Peruano., p. 19.

***4. Suelos, capacidad de uso mayor y uso actual de las tierras**

(...)

b. Sector Occidente

(...)

(5) Bayóvar

*Se caracterizarse por presentar un suelo areno-pedregoso y rocoso de tipo pizarroso, cubierto superficialmente de arena, sustancias aluminicas y cálcicas, dándole al paisaje un aspecto árido. Por su estructura y ausencia de agua, los suelos de Bayóvar están considerados como **no aptos para la agricultura.** (Énfasis agregado)*

¹⁰³ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL OEFA N° 005-2017-OEFA/CD

Anexo 4

2.2.3. Estimación resultante de la consecuencia

(...)

2.2.3.2. De la consecuencia del entorno natural

La puntuación obtenida en la fórmula N° 3 deberá ser comparada con la puntuación indicada en el Cuadro N° 11 para obtener la condición y valor correspondiente a la consecuencia en el entorno natural.

Cuadro N° 11 Estimación de la consecuencia en el entorno natural

Puntuación	Condición de la consecuencia	Valor
18-20	Crítica	5
15-17	Grave	4
11-14	Moderada	3
8-10	Leve	2
5-7	No relevante	1

¹⁰⁴ De acuerdo con la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4 del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, el riesgo se determina de la siguiente manera:

91. Por tanto, habiéndose determinado que el riesgo es leve, lo es entonces también el incumplimiento detectado en la Supervisión Regular 2012 que generó la conducta infractora N° 2, razón por la cual, de manera coincidente con la conclusión arribada en el considerando 82 de la presente resolución, debe ser materia de subsanación voluntaria.

Respecto de la conducta infractora N° 3

92. La conducta infractora N° 3 consiste en que Petroperú realizó un inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos, al haberse detectado que los contenedores ubicados en los almacenes de residuos sólidos peligrosos de la Estación 8 y de la Estación Bayóvar no estaban rotulados.
93. Al respecto, debe señalarse que la conducta infractora se originó por el siguiente hallazgo detectado en la supervisión¹⁰⁵:

DESCRIPCIÓN DE LA OBSERVACIÓN N° 01

"Se pudo observar en el Almacén Temporal de Residuos Sólidos Peligrosos del Área Industrial de la Estación 8, recipientes metálicos con contenido de residuos peligrosos, entre ellos, trapos empapados con hidrocarburos, sin la respectiva tapa de protección y la rotulación correspondiente".

94. Dicho hallazgo fue complementado con las fotografías N° 2¹⁰⁶ del Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS y las fotografías Nros 4 y 5¹⁰⁷ del Informe de Supervisión N° 083-2013-OEFA/DS, conforme al siguiente detalle de las Fotografías Nros 2, 4 y 5:

Cuadro N° 12 Determinación del nivel de riesgo

Rango del riesgo	Nivel de riesgo en función del entorno humano y el entorno natural
16 - 25	Riesgo significativo
6 - 15	Riesgo moderado
1 - 5	Riesgo leve

Fuente: Norma UNE 150008-2008 – Evaluación de riesgos ambientales
Elaboración: OEFA

¹⁰⁵ Foja 10 (CD ROM). Páginas 11 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 083-2013-OEFA/DS-HID.

¹⁰⁶ Foja 10 (CD ROM). Página 12 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS-HID.

¹⁰⁷ Foja 10 (CD ROM). Páginas 17 y 18 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 083-2013-OEFA/DS-HID.

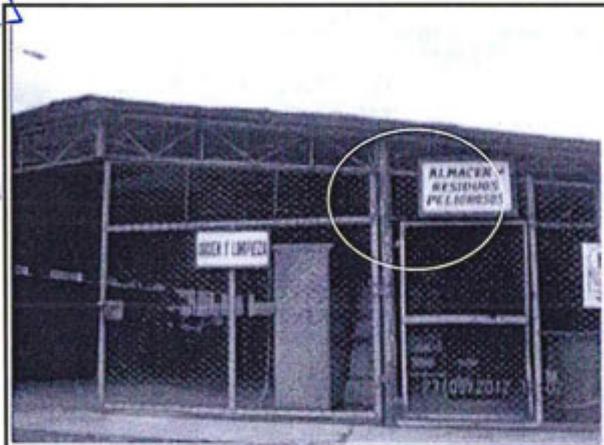
Fotografía de la Estación Bayóvar



Fotografía N° 2

Los contenedores de residuos peligrosos no se encuentran debidamente rotulados.

Fotografías de la Estación N° 8



Fotografía N° 4

El almacén de residuos sólidos peligrosos en la Estación 8 de Coordenadas UTM 92564000 N y 679731 E.



Fotografía N° 5

Vista del Almacén de Residuos Peligros, donde se aprecia que los contenedores no cuentan con su respectiva rotulación.

95. De los medios probatorios, se advierte que el administrado realizó un inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos, al haberse detectado que los contenedores ubicados en los almacenes de residuos sólidos peligrosos de la Estación 8 y de la Estación Bayóvar no estaban rotulados.
96. Al respecto, Petroperú solicitó se archive este extremo puesto que el hallazgo advertido en la visita de supervisión fue inmediatamente levantado conforme puede advertirse de las fotografías consignadas en su escrito de apelación:

Anexo 4

DFSAI 106

LEVANTAMIENTO DE LA OBSERVACION, ORDENAMIENTO DE MATERIAL PELIGROSO, EL
DIA 29 - 09 - 2012.

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large signature and several smaller ones.

ALMACEN TEMPORAL DE VARIOS RESIDUOS PELIGROSOS

FOTO N° 4

RESIDUOS DISPUESTOS ADECUADAMENTE EN EL ALMACEN TEMPORAL



FOTO 5

CILINDROS CONTENIDO GRASA ETIQUETADOS Y CON DISPOSICION ADECUADA EN EL INTERIOR DEL ALMACEN TEMPORAL DE RESIDUOS PELIGROSOS



Anexo 3A

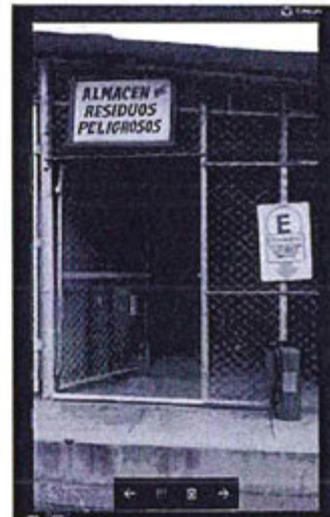
GRSA | 10%



Anexo 4A

GRSA | DRSAI

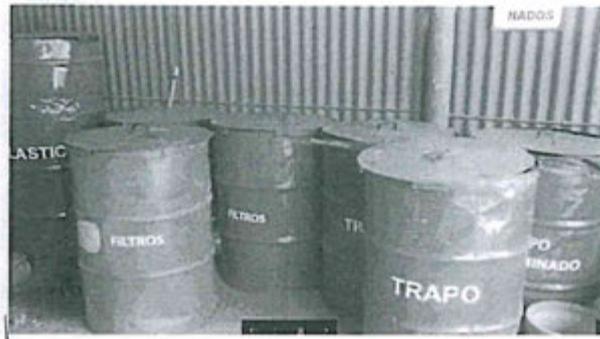
ALMACEN TEMPORAL DE RESIDUOS PELIGROSOS EN ESTACION 8



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



Handwritten signature in blue ink.

Podemos apreciar en las fotos, que el ordenamiento en el Almacén de la Estación 8, se efectúan mantenimiento (pintado) de los recipientes donde se almacenan los diferentes residuos sólidos peligrosos, que posteriormente son retirados para su disposición final.

97. De los medios probatorios presentados por el administrado, se aprecia que si bien las fotos presentadas por el administrado no tienen fecha cierta, de la revisión del Informe de Supervisión N° 083-2013-OEFA/DS de fecha 29 de mayo de 2013, se advirtieron algunas de dichas fotografías conforme se aprecia a continuación¹⁰⁸:

Fotografía N°1: Almacén de RR.SS.PP.

Fotografía N°2: Almacén de RR.SS.PP.

Handwritten signature in blue ink.



Descripción: Reemplazo triplay por calamina.



Descripción: Ordenamiento de cilindros debidamente rotulados.

Handwritten signature in blue ink.

¹⁰⁸

Foja 10 (CD ROM). Página 46 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 083-2013-OEFA/DS-HID.

98. De la revisión de dichas fotografías se aprecia que Petroperú rotuló los recipientes detectados en la supervisión del 24 de setiembre de 2012.
99. En ese sentido, estando a lo expuesto por la DS en el informe de supervisión y las fotografías anexadas al mismo¹⁰⁹, se colige que Petroperú subsanó la conducta infractora N° 3 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, circunstancia que se produjo antes del 19 de setiembre de 2016, fecha en que se notificó la Resolución Subdirectoral N° 1429-2016-OEFA/DFSAI/SDI, a través de la cual se imputó los cargos a Petroperú, iniciando el presente procedimiento sancionador.
100. En consecuencia, esta sala es de la opinión que se configuró el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444, razón por la cual corresponde revocar este extremo de la resolución apelada y archivar el procedimiento administrativo sancionador para la comisión de la conducta infractora N° 3.
101. A mayor abundamiento, cabe señalar de manera referencial que conforme a la metodología contenida en el nuevo Reglamento de Supervisión¹¹⁰, cabe señalar que en el presente caso, la probabilidad de ocurrencia del peligro o amenaza como consecuencia del presente incumplimiento compromete al entorno humano, toda vez que ante la falta de identificación del cilindro generaría una inadecuada manipulación del personal de la empresa, ante el desconocimiento del tipo de residuo que contiene dicho envase.
102. En el presente caso, la probabilidad de ocurrencia del peligro o amenaza como consecuencia del presente incumplimiento compromete al entorno humano, toda vez, en el presente caso podría ocurrir una afectación a las personas, debido al inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos al haberse detectado que los contenedores ubicados en los almacenes no estaban rotulados.
103. Para la determinación del riesgo, el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD ha establecido la aplicación de la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4 del reglamento.

¹⁰⁹ En concordancia con lo dispuesto en el numeral 1.6 del Artículo IV de la Ley N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

- 1.6 Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

(...)

¹¹⁰ Sobre este punto, la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 005--OEFA/CD establece como condición para implementar sus disposiciones a supervisiones efectuadas con anterioridad a su vigencia, cuando se haya otorgado al administrado un plazo a efectos de subsanar los presuntos incumplimientos detectados.

En el presente caso, cabe precisar de manera referencial, que de la revisión del acta de supervisión, a foja 42, se advierte que se le requirió al administrado subsanar los presuntos incumplimientos detectados dentro de un determinado plazo.

Estimación de la probabilidad

104. En el presente caso, la probabilidad de ocurrencia del peligro o amenaza como consecuencia del presente incumplimiento compromete al entorno humano, toda vez que, en el presente caso podría ocurrir una afectación a las personas, debido al inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos al haberse detectado que los contenedores ubicados en los almacenes no estaban rotulados.
105. Una vez advertido el entorno comprometido, a continuación se estima la probabilidad de ocurrencia del peligro o amenaza al entorno humano, la cual se expresa en la frecuencia con la que podría generarse el riesgo¹¹¹. Para el presente caso, la probabilidad de ocurrencia de inadecuado almacenamiento de residuos sólidos se considera probable:

Probabilidad de ocurrencia	Valor
La frecuencia con la que podría generarse el inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos se considera probable, toda vez que se estima que pueda suceder dentro de un mes. Ello es así porque de la revisión del Anexo I del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM correspondiente al formato "Declaración de Manejo de Residuos Sólidos", los residuos sólidos son reportados de forma mensual, con lo cual es posible concluir que para que se genere dicho reporte los trabajadores debieron manipular los residuos sólidos generados por el administrado con dicha frecuencia.	3

Fuente: Elaboración propia (Cuadro N° 1 de la Metodología para la Estimación del Nivel de Riesgo que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables.

Respecto a la estimación de la consecuencia

106. Por otro lado, la estimación de la consecuencia del entorno humano resulta de la sumatoria¹¹² de factores como la cantidad¹¹³, peligrosidad¹¹⁴, extensión¹¹⁵ y personas potencialmente afectadas¹¹⁶. En el presente caso, el resultado de la referida sumatoria resulta un valor de 7, conforme al siguiente detalle:

¹¹¹ Para ello, el Anexo 4 del nuevo reglamento ha determinado valores numéricos correspondientes a los diferentes escenarios, conforme se aprecia a continuación:

Valor	Probabilidad	Descripción
5	Muy probable	Se estima que ocurra de manera continua o diaria
4	Altamente probable	Se estima que pueda suceder dentro de una semana
3	Probable	Se estima que pueda suceder dentro de un mes
2	Posible	Se estima que pueda suceder dentro de un año
1	Poco probable	Se estima que pueda suceder en un periodo mayor a un año

¹¹² Ver nota a pie 95.

¹¹³ Ver nota a pie 96

¹¹⁴ Ver nota a pie 97

¹¹⁵ Ver nota a pie 98

¹¹⁶ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL OEFA N° 005-2017-OEFA/CD**
Anexo 4

Personas potencialmente afectadas

El factor personas potencialmente expuestas está referida a la cantidad de personas que pueden resultar afectadas por el incumplimiento de la obligación fiscalizable, previo a la determinación de la extensión, es decir, se considera la cantidad de personas ubicadas en la extensión determinada, área de influencia directa o indirecta.

**Cuadro N° 5: Cuadro de estimación de la consecuencia del entorno humano
(Determinación de variables)**

Factores	Escenarios	Puntuación
Cantidad	Luego de revisar la fotografía N° 2 de la Estación Bayovár y las fotografías 4 y 5 de la Estación N° 8, se observan seis (6) cilindros de 55 galones –dos (2) cilindros en la estación bayóvar y cuatro (4) cilindros en la Estación 8–, los cuales son equivalentes a 0.2 m ³ . Por lo tanto la cantidad en función al volumen es considerada menor a 5 m ³ .	1
Peligrosidad	Los sacos de polietileno contienen tierra contaminada que se encuentran fuera del almacén temporal de residuos peligrosos, una característica intrínseca de los hidrocarburos es ser combustible.	2* x (2)
Extensión	De la descripción de la observación del Informe de Supervisión N° 075-2013-OEFA/DS ¹¹⁷ , se evidencia que el almacén de la Estación bayóvar tiene una extensión de 80 m ² , y que la zona de acondicionamiento se encuentra aledaña al almacén temporal de residuos peligrosos. Por lo tanto, al considerarse cómo un impacto puntual ¹¹⁸ , el material ocupa un área menor a 500 m ² .	1
Personas Potencialmente afectado	Se asume que el personal encargado de efectuar las actividades de manipulación de los residuos se encuentra en un rango muy bajo, menor a cinco persona.	1

107. De acuerdo con el Cuadro N° 10¹¹⁹, el valor de 7 representa una condición de la consecuencia del entorno humano como "no relevante" cuyo valor asignado es 1.

Cuadro N° 5 Factor de personas potencialmente expuestas

Valor	Personas potencialmente expuestas	
4	Muy alto	Más de 100
3	Alto	Entre 50 y 100
2	Bajo	Entre 5 y 49
1	Muy bajo	< 5 personas

¹¹⁷ Foja 10 (CD ROM). Página 8 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 083-2013-OEFA/DS-HID.

¹¹⁸ CONESA, Vicente & CONESA, Luis "Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental" Cuarta Edición. Ediciones Mundo-Prensa. Barcelona. 2010. p.81

3.2. Tipología de los impactos

(...)

3.2.2. Por la intensidad (grado de incidencia en la calidad del medio)

(...)

3.2.3. Por la extensión

Impacto Puntual

Quando la acción impactante produce un efecto muy localizados en el entorno nos encontramos ante un impacto puntual.

¹¹⁹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL OEFA N° 005-2017-OEFA/CD

Anexo 4

2.2.3 Estimación resultante de la consecuencia

2.2.3.1 De la consecuencia en el entorno humano

La puntuación obtenida en la fórmula N° 2 deberá ser comparada con la puntuación indicada en el Cuadro N° 10 para obtener la condición y valor correspondiente a la consecuencia en el entorno humano.

108. Una vez obtenidos los valores de probabilidad (3) y consecuencia del entorno humano correspondiente (1), estos se reemplazan en la fórmula N° 1 del Anexo 4, obteniéndose un valor del riesgo de 3, el cual se interpreta como un nivel de riesgo leve¹²⁰.

109. Por tanto, habiéndose determinado el riesgo es leve, lo es entonces también el incumplimiento detectado en la Supervisión Regular 2012 que generó la conducta infractora N° 3, razón por la cual, de manera coincidente con la conclusión arribada en el considerando 100 de la presente resolución, debe ser materia de subsanación voluntaria.

VI. SOBRE LO RESUELTO EN EL ARTÍCULO 2° DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1755-2016-OEFA-DFSAI

110. Al respecto, una vez confirmada la responsabilidad del administrado por el incumplimiento de la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, conforme fue evaluado en la primera cuestión controvertida de la presente resolución, esta sala considera relevante determinar si en el presente procedimiento se han aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD¹²¹.

111. Sobre el particular, cabe indicar que el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las 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°¹²² que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las

Cuadro N° 10 Estimación de la consecuencia en el entorno humano

Puntuación	Condición de la consecuencia	Valor
18-20	Crítica	5
15-17	Grave	4
11-14	Moderada	3
8-10	Leve	2
5-7	No relevante	1

¹²⁰ Ver nota a pie N° 104.

¹²¹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD.

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental

(...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

¹²² LEY N° 30230, Ley que establece las 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 (...)

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 declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.

112. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que desarrollen la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD¹²³, que aprobó las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**), la cual dispone en 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).

113. Dicho ello, cabe indicar que de la revisión de la resolución apelada se advierte que la DFSAI desarrolló un acápite especial sobre las "normas procedimentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD"; concluyendo que para el presente caso correspondía aplicar las disposiciones contenidas en dichas normas, en particular las disposiciones citadas en el considerando anterior.
114. Por otro lado, en el acápite referido a determinar si correspondía ordenar medidas correctivas a Petroperú, la DFSAI describió el marco legal de dichas medidas administrativas y señaló lo siguiente:

"81. En el presente caso, se determinó una infracción al 48° del RPAAH en concordancia con el Artículo 85° del RLGSR, debido a que el relleno sanitario de la Estación 8 operado por Petroperú no contaría con impermeabilización,

¹²³ Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

concordancia con el Artículo 85° del RLGRS, debido a que el relleno sanitario de la Estación 8 operado por Petroperú no contaría con impermeabilización, barrera sanitaria, drenes de lixiviados, drenes y chimeneas de evacuación y control de gases, señalización y letreros de información.

82. De la revisión de los documentos que obran en el expediente, se tiene que mediante escrito de descargos remitidos al OEFA, el administrado **no presentó medios probatorios o registro fotográfico, con la finalidad de subsanar los hechos detectados.**

83. **Al respecto, conforme al Numeral 136.3 del Artículo 136 de la Ley General del Ambiente, la responsabilidad administrativa no exige del cumplimiento de la obligación incumplida; en tal sentido, el administrado debe cumplir con acreditar que el relleno sanitario donde se disponen los residuos de la Estación 8 cuenta con impermeabilización, barrera sanitaria, drenes de lixiviados, drenes y chimeneas de evacuación y control de gases, señalización y letreros de información, dicha obligación está prevista en el Artículo 48° del RPAAH, en concordancia con el Artículo 85° del RLGRS.**

84. **En consecuencia, el administrado debe informar a la Dirección de Supervisión, en un plazo no mayor a 45 días hábiles, sobre el cumplimiento de contar con el relleno sanitario de la Estación 8 con impermeabilización, barrera sanitaria, drenes de lixiviados, drenes y chimeneas de evacuación y control de gases, señalización y letreros de información, la cual será verificada en las supervisiones en ejercicio de sus competencias. (Énfasis agregado)**

115. Sobre el particular, esta sala debe precisar que, contrariamente a lo alegado por la primera instancia, el administrado a través de sus descargos, sí presentó medios probatorios con los que pretendería acreditar que en la actualidad el relleno sanitario de la Estación 8 cumpliría con las medidas previstas en el artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; no obstante la DFSAI no los valoró, imponiendo al administrado la obligación de informar a la DS en un plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles que el relleno sanitario donde se disponen los residuos de la referida estación cuenta con tales medidas.

116. Al respecto, debe manifestarse que el principio del debido procedimiento¹²⁴, se establece la garantía a favor de los administrados referida a que las decisiones que tome la autoridad administrativa se encuentren motivados y fundados en derecho, lo cual involucra la valoración de tales medios probatorios, lo cual, en el presente extremo de la medida correctiva resulta trascendente, toda vez que si la DFSAI –como autoridad competente para dictar la medida correctiva– si evaluaba dicho medios probatorios podría haber dictado la medida correctiva conforme a lo dispuesto en el

¹²⁴

LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

artículo 19° de la Ley N° 30230. En efecto, debe señalarse que la primera instancia debía –a través de la valoración de dichos medios de prueba– determinar si era pertinente o no el dictado de medidas correctivas respecto de aquella conducta infractora que el administrado no había revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 19 de la Ley N° 30230 y el numeral 2.2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

117. Atendiendo a ello, esta sala considera que la DFSAI debió valorar dichas fotografías y, con base en ellas, dictar una medida correctiva. No obstante, ello no fue así y, siendo que dicha actuación representa una vulneración al derecho de defensa del recurrente y, por ende, al principio del debido procedimiento recogido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

118. En ese sentido, estando a que en el presente caso, la decisión de la DFSAI (imposición del referido mandato) fue sustentada sobre la base de la supuesta omisión de medios probatorios por parte del administrado a fin de subsanar los hechos detectados, esta sala considera que dicho extremo de su pronunciamiento fue emitida incurriendo en un vicio de nulidad (vulneración al debido procedimiento administrativo). En consecuencia incurrió en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal.

119. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA/DFSAI en el extremo del artículo 2° de la referida resolución; en consecuencia, corresponde disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, es decir al momento de la emisión de la resolución apelada, debiéndose devolver los actuados a la DFSAI, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones.

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.- ENMENDAR la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAI del 14 de noviembre de 2016, en el extremo referido a la motivación de la declaración de responsabilidad por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAI del 14 de noviembre de 2016, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por



los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAI del 14 de noviembre de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 2 y 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución y, en consecuencia **ARCHIVAR** el procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

CUARTO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAI del 14 de noviembre de 2016, en el extremo del artículo 2° de la referida resolución y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento al momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

QUINTO.- 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, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Presidente

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

VOTO SINGULAR DEL VOCAL SEBASTIÁN ENRIQUE SUILO LÓPEZ

Con el debido respeto que se merecen los vocales de la Sala Especializada en Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, en la presente ocasión, si bien se suscribe la parte resolutive de la Resolución N° 042-2017-OEFA/TFA-SME, en el sentido que se está de acuerdo en que se debe:

- (i) Enmendar la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAI del 14 de noviembre de 2016, en el extremo referido a la motivación de la declaración de responsabilidad por parte de Petroperú por la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.
- (ii) Confirmar la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAI del 14 de noviembre de 2016, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petroperú, por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.
- (iii) Revocar la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAI del 14 de noviembre de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petroperú por la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 2 y 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución y, en consecuencia archivar el procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.
- (iv) Declarar la Nulidad de la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAI del 14 de noviembre de 2016, en el extremo del artículo 2° de la referida resolución y, en consecuencia, retrotraer el procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

1. Se tiene a bien exponer que a diferencia del voto en mayoría, quien suscribe el presente voto singular es de la opinión que el considerando N° 117 de la presente resolución debería quedar redactado de la siguiente manera:

117. Atendiendo a ello, esta sala considera que la DFSAI debió valorar dichas fotografías. No obstante, ello no fue así y, siendo que dicha actuación representa una vulneración al derecho de defensa del recurrente y, por ende, al principio del debido procedimiento recogido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

2. Por tanto y, en atención a lo expuesto, el presente voto singular es por **ENMENDAR** la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAI del 14 de noviembre de 2016, en el extremo referido a la motivación de la declaración de responsabilidad por parte de Petroperú por la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.



3. Así como, **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAI del 14 de noviembre de 2016, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de la conducta infractora descritas en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.
4. Por otro lado, **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAI del 14 de noviembre de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 2 y 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución y, en consecuencia **ARCHIVAR** el procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.
5. Finalmente, declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 1755-2016-OEFA-DFSAI del 14 de noviembre de 2016, en el extremo del artículo 2° de la referida resolución y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento al momento en que el vicio se produjo, sobre la base de los argumentos expuestos en dicho voto.



.....

SEBASTIÁN ENRIQUE SUIÑO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental