

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 262 -2013-OEFA/TFA

Lima, 29 NOV. 2013

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por PETRÓLEOS DEL PERÚ S.A. contra la Resolución Directoral N° 401-2013-OEFA/DFSAI emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 29 de agosto de 2013, contenido en el Expediente N° 184-2013-OEFA/DFSAI/PAS; y el Informe N° 272-2013-OEFA/TFA/ST del 10 de octubre de 2013;

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes

1. El procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de la revisión efectuada por la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) de las Declaraciones de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes al año 2011 y de los Planes de Manejo de Residuos Sólidos, correspondientes al año 2012 presentados por las diferentes empresas del sector hidrocarburos, entre ellas, PETRÓLEOS DEL PERÚ S.A.¹ (en adelante, PETROPERÚ), respecto de su Unidad Operativa "Planta Talara", ubicada en el Km. 8 de la Carretera Talara, Miramar, distrito de Pariñas, provincia de Talara, departamento de Piura. El contenido de la referida revisión se encuentra en el Informe Técnico N° 501-2012-OEFA/DS, de fecha 11 de junio de 2012².
2. Mediante Resolución Directoral N° 401-2013-OEFA/DFSAI del 29 de agosto de 2013³, notificada el 6 de setiembre de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, DFSAI) impuso a

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

² Fojas 1 a 3.

³ Fojas 46 a 52.

PETROPERÚ una multa ascendente a una con ochenta y siete centésimas (1,87) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1

N°	HECHOS IMPUTADOS	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1	No presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 dentro del plazo legal establecido.	Artículo 37° de la Ley N° 27314 ⁴ , en concordancia con el Artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁵ .	Numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ⁶ .	0,33 UIT
2	No presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012 dentro del plazo legal establecido.			1,54 UIT
MULTA TOTAL				1,87 UIT

⁴ Ley N° 27314 – Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.-

"Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos

Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

37.1 Una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.

37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de la presente Ley.

37.3 Un Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos por cada operación de traslado de residuos peligrosos, fuera de instalaciones industriales o productivas, concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales y similares. Esta disposición no es aplicable a las operaciones de transporte por medios convencionales o no convencionales que se realiza al interior de las instalaciones o áreas antes indicadas."

⁵ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM – Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.-

"Artículo 115°.- Declaración de manejo de residuos

El generador de residuos del ámbito de gestión no municipal deberá presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, según formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento, acompañado del respectivo plan de manejo de residuos que estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA."

⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD- Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.-

Rubro	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
1	No proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por OSINERGMIN y/o por reglamentación			
1.4	Incumplimiento de reportes y otras obligaciones del generador de residuos sólidos.	Arts. 3°, 50°, 85° y 88° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM Arts. 25° y 115° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM.	Hasta 5 UIT	

3. Mediante escrito presentado el 27 de setiembre de 2013⁷, PETROPERÚ interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 401-2013-OEFA/DFSAI, de acuerdo a los siguientes fundamentos:

- a) No corresponde imputarle infracción por no remitir la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 de la Unidad Operativa "Planta Talara", dado que el 31 de enero de 2013, mediante Carta N° GOTL-SPAD-USPA-017-2012, presentó dichos instrumentos correspondientes a la Unidad Operativa "Refinería Talara", la cual comprende organizacionalmente a la Unidad Operativa "Planta Talara", conforme al organigrama adjunto. Sin perjuicio de ello, en el presente año se comprometía a presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos de forma separada.
- b) La Unidad Operativa "Planta Talara" no generó residuos sólidos peligrosos, razón por la cual no fue necesario considerar dicha unidad en la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 de la Unidad Operativa "Refinería Talara".
- c) Debía recalcularse el monto de la multa impuesta toda vez que respecto del costo evitado de elaborar y remitir la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012, la Unidad Operativa "Refinería Talara" sí cuenta con profesionales especializados que elaboraron y remitieron dichos instrumentos mediante la Carta N° GOTL-SPAD-USPA-017-2012. Asimismo, en cuanto al tiempo transcurrido para el cálculo de la multa no corresponde el plazo de doce (12) meses sino de siete (7) días, considerando que la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 fueron presentados el 31 de enero de 2012.



II. Competencia

4. 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 Ambiente⁸, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.



⁷ Fojas 54 a 58.

⁸ 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

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.



5. En mérito a lo establecido en los Artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁹, 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 ambiental.
6. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁰.
7. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹¹, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹², se estableció como fecha efectiva de transferencia de

⁹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.-

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

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

"Artículo 11°.- Funciones generales

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

(...)

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

(...)"

¹⁰ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

¹¹ Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM – Aprueban 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."

¹² Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD que aprueba aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en

las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del OSINERGMIN al OEFA, el 4 de marzo de 2011.

8. Por otro lado, el Artículo 10° de la Ley N° 29325¹³, los Artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁴, y el Artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 032-2013-OEFA/CD¹⁵, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. Norma Procedimental Aplicable

9. Este Órgano Colegiado considera pertinente, en aplicación del principio del debido procedimiento previsto en el Numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establecer la norma procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador¹⁶.

general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicado 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."

- ¹³ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

"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. (...)."

- ¹⁴ Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.-

"Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

"Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

- ¹⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 032 - 2013-OEFA/CD - Aprueban Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.-

"Artículo 3°.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defecto de tramitación y otras funciones que el asigne la normativa de la materia."

- ¹⁶ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.-

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

10. Al respecto, el presente procedimiento, se inició con el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, vigente desde el 14 de diciembre de 2012¹⁷, el cual se encuentra actualmente vigente.

IV. Análisis

IV.1. Protección constitucional al ambiente

11. De acuerdo al Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú¹⁸, toda persona tiene el derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".
12. El Tribunal Constitucional señala que el contenido esencial del citado derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado:

*"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"*¹⁹

13. Asimismo, dicho Tribunal ha señalado que, además del Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú, existe un conjunto de disposiciones de la Carta fundamental referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el

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 solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...)." 

¹⁷ Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD – Aprueban Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.- 

"Artículo 3°.- Disponer que las disposiciones de carácter procesal del presente Reglamento se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, en la etapa en que se encuentren."

¹⁸ 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.

(...)." 

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4.

ambiente, denominado "Constitución Ecológica"²⁰, de las que se deriva un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover frente a las actividades humanas que pudieran afectar al ambiente tal como se aprecia a continuación:

*"Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales in totum, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras"*²¹.

*"(...) la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsora del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán"*²² (Resaltado agregado)

14. En ese sentido, Sen advierte que: *"un medio ambiente dañado que le niegue aire limpio a las futuras generaciones (...) seguirá estando dañado sin importar cuán ricas sean esas generaciones"*²³.
15. En adición, el Tribunal Constitucional ha definido al ambiente en los siguientes términos:

*"(...) el medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivos y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales — vivos 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 vivos (plantas, animales y microorganismos)"*²⁴.

16. En esa línea, el Numeral 2.3 del Artículo 2° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente²⁵ - prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos,

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente N° 3610-2008-PA/TC, Fundamento Jurídico 33.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 11.

²² Ibid. Fundamento Jurídico 24.

²³ SEN, Amartya: "Continuing the Conversation: Amartya Sen Talks with Bina Agarwal, Jane Humphries e Ingrid Robeyns". Feminist Economics N° 9, 2003, p.330. Consultado el 26 de marzo de 2013: <http://csde.washington.edu/~scurran/files/readings/April28/recommended/ContinuingtheConversation.pdf> (traducción nuestra)

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente 0048-2004-AI, Fundamento Jurídico 27.

²⁵ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.-

químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

17. En tal contexto, cabe indicar que el derecho a 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. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental.
18. En este orden de ideas, puede afirmarse que las normas sectoriales referidas a la protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del marco constitucional que regula el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

IV.2. Sobre la titularidad de la obligación de presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 de la Unidad Operativa "Planta Talara"

19. En relación a lo alegado por PETROPERÚ en el Literal a) del Considerando 3 de la presente Resolución, resulta oportuno indicar que la normativa de residuos sólidos, tiene por objeto que la gestión y manejo de los residuos sólidos se lleve a cabo de manera eficiente y no represente riesgos para el medio ambiente ni para las personas, con sujeción a los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales y protección de la salud y el bienestar de la persona humana²⁶.
20. De ese modo, el Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM²⁷, en concordancia

"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."*

²⁶ **Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos.-**

"Artículo 1°.- Objeto

La presente Ley establece derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de la sociedad en su conjunto, para asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos, sanitaria y ambientalmente adecuada, con sujeción a los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales y protección de la salud y el bienestar de la persona humana."

²⁷ **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM – Reglamento de la Ley de General de Residuos Sólidos.-**

"Artículo 115°.- Declaración de Manejo de Residuos

"El generador de residuos del ámbito de gestión no municipal deberá presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, según formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento, acompañado del respectivo plan de manejo de residuos que estima ejecutar en el siguiente período, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA."

con los Artículos 6° y 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos²⁸, establece para los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, la obligación formal de presentar a la autoridad fiscalizadora, dentro de los quince (15) días hábiles de cada año, los siguientes instrumentos:

- a) Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.
 - b) Plan de Manejo de Residuos Sólidos, que se ejecutará en el siguiente periodo.
21. Al respecto, se advierte que el cumplimiento de la referida obligación está dirigida a (i) quien ostente la calidad de generador de residuos sólidos, y (ii) que estos residuos sean del ámbito de gestión no municipal.

Generador de residuos sólidos

22. En relación a la calidad de generador de residuos sólidos, el Numeral 5 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314, define al generador de residuos sólidos de la siguiente manera:

"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

²⁸ Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.-

"Artículo 6°.- Competencia de las autoridades sectoriales

La gestión y el manejo de los residuos sólidos de origen industrial, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de servicios de saneamiento o de instalaciones especiales, son normados, evaluados, fiscalizados y sancionados por los ministerios u organismos reguladores o de fiscalización correspondientes, sin perjuicio de las funciones técnico normativas y de vigilancia que ejerce la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud y las funciones que ejerce el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Ministerio del Ambiente.

En el caso que la infraestructura necesaria para el tratamiento y disposición final de los residuos generados en el desarrollo de las actividades indicadas en el párrafo anterior, se localice fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto, la aprobación del Estudio Ambiental respectivo deberá contar con la previa opinión favorable de la DIGESA, la cual aprobará también el proyecto de dicha infraestructura antes de su construcción, sin perjuicio de las competencias municipales en materia de zonificación."

"Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos

"Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

37.1 Una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.

37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de la presente Ley.

(...)"

gobiernos municipales a partir de las actividades de recolección." (Resaltado agregado)

23. De otro lado, el Artículo 4° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM²⁹, define a las actividades de hidrocarburos como aquellas *"operaciones relacionadas con la exploración, explotación, refinación, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de hidrocarburos"*.
24. Sobre el particular, es preciso indicar que PETROPERÚ se encuentra inscrita en el Registro de Hidrocarburos con Registro DGH N° 0001-PAGL-20-2006, mediante el cual se le habilita para operar la "Planta Talara" como una Planta de Abastecimiento de Gas Licuado de Petróleo³⁰.
25. Asimismo, es preciso señalar que el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM³¹, define a la Planta de Abastecimiento, como aquella *"Instalación en un bien inmueble donde se realizan operaciones de recepción, **almacenamiento**, transferencia, agregado de aditivos y despacho de Combustibles Líquidos y Otros Productos Derivados de los Hidrocarburos"* (Resaltado agregado).
26. De ese modo, respecto a las obligaciones del titular de la actividad de hidrocarburos, el Artículo 3° del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM³², establece que el titular de la actividad de almacenamiento es responsable, entre otros, por las disposiciones de residuos sólidos de las instalaciones que operen directamente o a través de terceros.
27. Conforme a lo anterior, de acuerdo al Artículo 2° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos³³, concordado con el Artículo 3° del Reglamento

²⁹ Publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

³⁰ Conforme se advierte del Registro de Hidrocarburos Hábitiles al 05 de marzo de 2013 de Osinergmin (Plantas de Abastecimiento de Gas Licuado de Petróleo).

³¹ Publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de octubre de 2002.

³² Decreto Supremo N° 015-2006-EM - Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.-

"Artículo 3°.- Los Titulares a que hace mención el artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones. Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono." (Resaltado agregado)

³³ Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos.-

"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. (...)

aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM³⁴, las disposiciones respecto de la gestión y manejo de residuos sólidos, contenidas en dichos dispositivos legales son de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, pública o privada dentro del territorio nacional, lo que incluye a los titulares de las actividades de hidrocarburos.

28. Asimismo, carece de sustento lo alegado por PETROPERÚ, respecto a que no era necesario presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 y el Plan Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 de la Unidad Operativa "Planta Talara", por estar comprendida dentro de la Unidad Operativa "Refinería Talara", toda vez que la organización interna de PETROPERÚ o la relación jerárquica que decida otorgarle a cada uno de sus órganos; no exime a la referida empresa de la obligación de presentar los instrumentos mencionados para todas las instalaciones de hidrocarburos que opere, conforme a la obligación señalada en la normativa vigente, teniendo en cuenta además que la Unidad Operativa "Refinería Talara" cuenta con registro propio en el Registro de Hidrocarburos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y realiza actividades distintas a la Unidad Operativa "Planta Talara"³⁵.
29. En este contexto, se concluye que las obligaciones ambientales fiscalizables derivadas de la normatividad ambiental aplicable al sector hidrocarburos, que incluye las relacionadas a la gestión y manejo de residuos sólidos, son responsabilidad del titular de una determinada actividad de hidrocarburos, como es el caso de la actividad de almacenamiento que se realiza en las Plantas de Abastecimiento por parte de PETROPERÚ. Por lo tanto, en su calidad de generador de dichos residuos, le corresponde asumir la obligación formal de presentar tanto la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 como el Plan Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 por aquellos residuos generados en su Unidad Operativa "Planta Talara".

Residuos sólidos del ámbito de Gestión No municipal

30. En relación a lo señalado por PETROPERÚ en el Literal b) del Considerando 3 de la presente Resolución, el mismo que está relacionado con el segundo elemento a evaluar en el presente caso (los residuos del ámbito de gestión no municipal), se debe precisar que el Numeral 21 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, define a los residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal como aquellos generados en los procesos o actividades no comprendidos en el ámbito de gestión municipal, es decir aquellos que no son de

³⁴ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM – Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.-

"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."

³⁵ La Unidad Operativa "Refinería Talara" es operada por PETROPERÚ, cuenta con Registro DGH N° 0001-REF-20-2004 y realiza la actividad de refinación de petróleo.

origen domiciliario, comercial y producto de actividades que generen residuos similares a éstos³⁶.

31. Asimismo, de acuerdo al artículo 15° de la Ley N° 27314, los residuos sólidos se clasifican según su origen en residuo domiciliario, comercial, industrial, agropecuario, de limpieza de espacios públicos, de establecimientos de atención de salud, de las actividades de construcción, entre otros.
32. Por otro lado, el Artículo 24° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, señala lo siguiente:

"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". (Resaltado agregado)

33. En cuanto a los residuos sólidos generados en las actividades industriales, como la de hidrocarburos, el Numeral 24 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314, define a los residuos industriales de la siguiente manera:

"24. RESIDUOS INDUSTRIALES

Son aquellos residuos generados en las actividades de las diversas ramas industriales, tales como: manufacturera, minera, química, energética, pesquera y otras similares.

Estos residuos se presentan como: lodos, cenizas, escorias metálicas, vidrios, plásticos, papel, cartón, madera, fibras, que generalmente se encuentran mezclados con sustancias alcalinas o ácidas, aceites pesados, entre otros, incluyendo en general los residuos considerados peligrosos." (Resaltado agregado)

34. En base a lo señalado, se desprende que en el caso de los residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, el requisito de presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos comprende tanto a los residuos peligrosos como a los no peligrosos, los cuales a su vez pueden ser de origen industrial, de establecimientos de atención de salud, de construcción, etc.
35. En ese sentido, la alegación de PETROPERÚ respecto a que la Unidad Operativa "Planta Talara" no generó residuos sólidos peligrosos, motivo por el cual no fue necesario incluirla dentro de la Declaración de Manejo de Residuos

³⁶ De acuerdo al Numeral 20 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, los residuos del ámbito de gestión municipal son de origen domiciliario, comercial y de aquellas actividades que generan residuos similares a éstos.

Sólidos del año 2011 de la Unidad Operativa "Refinería Talara", no tiene sustento jurídico, en tanto que su actividad puede generar distintos tipos de residuos sólidos, los que incluyen tanto a los peligrosos como a los no peligrosos, los cuales requieren un manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos de los no peligrosos³⁷.

36. En esa línea, en virtud al Numeral 2 del Artículo 119° de la Ley General del Ambiente, aprobada mediante Ley N° 28611³⁸, la gestión de residuos sólidos no comprendidos dentro del ámbito de gestión municipal es responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente; conforme a ello, en virtud de lo establecido en el Artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, PETROPERU debía presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, acompañado del respectivo Plan de Manejo de Residuos Sólidos que correspondía ejecutar en el siguiente periodo, lo cual no hizo.
37. De este modo, se tiene que mediante el Informe Técnico N° 501-2012-OEFA/DS³⁹, de fecha 11 de junio de 2012, la Dirección de Supervisión del OEFA verificó que PETROPERU no presentó la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011, ni el Plan de Manejo de Residuos

³⁷ Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos.-

"Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal

El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.

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

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

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

³⁸ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de octubre de 2005.-

"Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos

(...)

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

³⁹ Fojas 1 a 3.

Sólidos del año 2012, correspondientes a la Unidad Operativa de la "Planta Talara"⁴⁰.

38. En efecto, conforme se advierte de dicho documento, PETROPERÚ, como operador de la Unidad Operativa "Planta Talara", no presentó la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 ni el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 que le eran exigibles, a fin de que la autoridad fiscalizadora conociera cómo había manejado el año anterior y cómo manejaría el siguiente año los residuos sólidos que estaban bajo su responsabilidad, en cumplimiento de la normativa de residuos sólidos; por lo que, la infracción que se le imputa se encuentra plenamente acreditada.

Por las consideraciones expuestas, corresponde desestimar los argumentos de la impugnante en este extremo.

IV.3. Sobre la cálculo de la multa impuesta

39. Respecto al argumento alegado por PETROPERÚ en el Literal c) del Considerando 3 de la presente Resolución, conviene señalar que de acuerdo con el principio de razonabilidad, reconocido en el Numeral 1.4 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
40. Sobre este particular, es preciso indicar que, conforme se determinó en los numerales precedentes, PETROPERÚ no cumplió con la obligación de presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011, ni el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 de la Unidad Operativa "Planta Talara".
41. Asimismo, conforme a lo concluido en el Considerando 28 de la presente Resolución, no es posible tomar como referencia la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 de otra Unidad Operativa ("Refinería Talara"), para evaluar los elementos de costo evitado y tiempo transcurrido del incumplimiento.
42. Por lo expuesto, el cálculo de la multa y sus factores han sido debidamente determinados, conforme puede verificarse en el Rubro III.4.1. de la Resolución Directoral N° 401-2013-OEFA/DFSAL; en consecuencia, corresponde desestimar los argumentos esgrimidos por la apelante en este extremo.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación,

⁴⁰ Conforme se advierte del Anexo 1 denominado "Listado de Unidades Mayores que no presentaron Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos Período 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos período 2012 (Foja 1).

Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y Resolución del Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 401-2013-OEFA/DFSAI, de fecha 29 de agosto de 2013, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo Segundo.- DISPONER, respecto del monto de la multa impuesta, ascendente a una con ochenta y siete centésimas (1,87) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), que sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

Artículo Tercero.- NOTIFICAR la presente Resolución a **PETRÓLEOS DEL PERÚ S.A.** y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
LÉNIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS-CUBÁS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental