



EXPEDIENTE N° : 1099-2014-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : TRANSPORTADORA DE GAS DEL PERÚ S.A.
UNIDAD AMBIENTAL : ESTACIONES DE BOMBEO PS1 Y PS2
UBICACIÓN : DISTRITO DE ECHARATE, PROVINCIA DE LA
CONVENCIÓN Y DEPARTAMENTO DE CUSCO
SECTOR : GAS NATURAL
MATERIAS : ALMACÉN TEMPORAL DE RESIDUOS SÓLIDOS
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

SUMILLA: *Se declara la existencia de responsabilidad administrativa de Transportadora de Gas del Perú S.A., al haberse acreditado que el almacén temporal de residuos sólidos de la Estación de Bombeo PS1 no contaba con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistemas contra incendios, piso impermeabilizado y detectores de gases o vapores peligrosos, conducta que vulnera lo dispuesto en el Artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los Artículos 10°, 40° y 41° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*

Por otro lado, en aplicación del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se declara que no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas toda vez que Transportadora de Gas del Perú S.A. implementó medidas de seguridad en el almacén intermedio de residuos sólidos.

Asimismo, se dispone la inscripción en el Registro de Actos Administrativos de la presente resolución, sin perjuicio de que si ésta adquiere firmeza será tomada en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo al segundo párrafo del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país", aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

Lima, 29 de mayo del 2015

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución Directoral N° 092-2002-EM-DGAA del 18 de marzo de 2002, la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, DGAA) aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Sistemas de Transporte de Gas Natural y Transporte de los Líquidos de Gas Camisea-Lima (en adelante, EIA), presentado por la empresa Transportadora de Gas del Perú S.A. (en adelante, TGP).



2. Mediante Resolución Directoral N° 468-2009-MEM/AE modificada por Resolución Directoral N° 010-2010-MEM/AE del 14 de enero de 2010¹, la DGAA aprobó el "Plan de Manejo Ambiental de las operaciones del Sistema de Transporte por Ductos de Gas Natural y Líquidos de Gas Natural – Camisea – Lima" (en adelante, PMA).
3. Del 27 al 30 de mayo del 2013, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó la supervisión regular a las instalaciones de las Estaciones de Bombeo PS1 y PS2 del Sistema de Transporte por ductos de gas natural y líquidos de gas natural de TGP, a fin de verificar el cumplimiento de las normas de protección y conservación del ambiente.
4. Los resultados de dicha visita de supervisión fueron recogidos en las Acta de Supervisión N° 009796, 009797, 009798, 009799 y 009800² y analizados en el Informe de Supervisión N° 1029-2013-OEFA/DS³ del 18 de setiembre del 2013 (en adelante, Informe de Supervisión) y en el Informe Técnico Acusatorio N° 261-2014-OEFA/DS⁴ (en adelante, Informe Técnico Acusatorio).
5. Mediante Resolución Subdirectoral N° 2050-2014-OEFA/DFSAI/SDI⁵ del 5 de noviembre del 2014 y notificada el 10 de setiembre del 2014⁶, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra TGP, imputándole a título de cargo la presunta conducta infractora que se indica a continuación⁷:



N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción (UIT)	Otras Sanciones
1	El almacén temporal de la Estación de Bombeo PS1 operado por TGP no cumpliría con los requisitos establecidos en el RLGSR, en la medida que no contaría con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistemas contra incendios, piso impermeabilizado y detectores de gases o vapores peligrosos.	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 10°, 40° y 41° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 3.7.2 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de Osinergmin, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD y sus modificatorias.	Hasta 100	Cierre de Instalaciones, Suspensión Temporal de Actividades

- 1 Folio 1 reverso del Expediente.
- 2 Folios del 7 al 11 del Expediente.
- 3 Folios del 22 al 32 del Expediente.
- 4 Folios del 1 al 6 del Expediente.
- 5 Folios del 34 al 39 del Expediente.
- 6 Folio 40 del Expediente.
- 7 Folios 38 reverso del Expediente.



6. El 1 de diciembre del 2014, TGP presentó sus descargos alegando lo siguiente:
- (i) El área ubicada al este de la Estación de Bombeo PS1 es una zona de generación de residuos sólidos (punto de generación), los cuales son acopiados y empaquetados para luego ser trasladados por vía aérea al almacén central ubicado en Kiteni.
 - (ii) La única forma de transportar los residuos sólidos desde la Estación de Bombeo PS1 hasta Kiteni es por vía aérea, conforme está contemplado en sus planes de manejo de residuos sólidos.
 - (iii) Dado que la Estación de Bombeo PS1 no es un punto de acopio conforme a la normativa de residuos sólidos aplicable, no corresponde que se le apliquen las disposiciones relativas al almacenamiento de dichos residuos.
 - (iv) El área ubicada al este de la Estación de Bombeo PS1 se encontraba encapsulada con una geomembrana y plástico que evitaban la generación de lixiviados e impactos sobre los suelos, no siendo necesario un techo. Asimismo, los residuos sólidos y materiales contaban con un sistema de contención elaborado con geomembrana, ubicada sobre parihuela metálica, sin contacto directo con el suelo o la superficie (grava).
 - (v) El 6 de octubre del 2012 el aeropuerto de Kiteni sufrió un ataque terrorista que ocasionó la suspensión de los vuelos que transportaban sus residuos sólidos hacia Kiteni.
 - (vi) El 10 de abril del 2012 mediante Decreto Supremo N° 043-2012-PCM se declaró el estado de emergencia en el distrito de Echarate como consecuencia de las condiciones de inseguridad de la zona, siendo prorrogado dicho estado de emergencia de manera sucesiva a la fecha de presentación de los descargos.
 - (vii) A la fecha de supervisión, el aeropuerto de Kiteni se encontraba cerrado dado que había sufrido un ataque y no era segura su operación en esas condiciones. Por ello, en la medida que se debía esperar que el aeropuerto estuviera operativo, los residuos sólidos se mantuvieron en su punto de generación, lo cual ocasionó la acumulación inusual de residuos y daba la impresión de tratarse de un "centro de almacenamiento".
 - (viii) En ese contexto, la única alternativa era esperar que el aeropuerto estuviera operativo para poder realizar el traslado de los residuos generados en la Estación de Bombeo PS1. Mientras ello ocurría los residuos se mantuvieron en su punto de generación y por ello hubo una acumulación inusual.
 - (ix) El ataque al aeropuerto de Kiteni y la declaratoria de emergencia pueden ser calificados como fuerza mayor, al ser hechos extraordinarios, imprevisibles e irresistibles, por tanto al romper el nexo causal no son responsables por el presunto incumplimiento de sus obligaciones ambientales relacionadas con el almacenamiento de residuos sólidos.





II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

7. En el presente procedimiento administrativo sancionador, las cuestiones en discusión consisten en determinar lo siguiente:
- (i) Primera cuestión en discusión: Si el almacén temporal de residuos sólidos de la Estación de Bombeo PS1 cuenta con un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistemas contra incendios, piso impermeabilizado y detectores de gases o vapores peligrosos.
 - (ii) Segunda cuestión en discusión: Si de ser el caso, corresponde ordenar una medida correctiva a TGP.

III. CUESTION PREVIA

III.1 Normas procedimentales aplicables al Procedimiento Administrativo Sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

8. Mediante la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, Ley N° 30230), publicada el 12 de julio del 2014, se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.
9. El Artículo 19° de la Ley N° 30230⁹ estableció que durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, salvo las excepciones establecidas por la referida norma.
10. Al respecto, las infracciones imputadas en el presente procedimiento administrativo sancionador son distintas a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, pues de la imputación no se aprecia una infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas,



⁹ Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

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

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

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

Mientras dure el 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".



el desarrollado actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o la reincidencia.

11. En concordancia con el Artículo 2° de las "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, Normas Reglamentarias), de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:
 - (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
 - (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
12. En tal sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230 y en la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD¹⁰.

IV. CUESTIÓN PROCESAL

13. Para el análisis de las imputaciones materia del presente procedimiento administrativo sancionador, se actuará y valorará los siguientes medios probatorios:

N°	Medios Probatorios	Contenido
1	Actas de Supervisión N° 009796, 009797, 009798, 009799 y 009800 que corresponden a la visita de supervisión realizada los días 29 y 30 de mayo del 2013	Documento suscrito por el personal de TGP y la Supervisora que contiene la relación de las observaciones formuladas durante la visita de supervisión.
2	Fotografías presentadas por TGP en respuesta a las observaciones detectadas en la visita de supervisión	Se observa que las acciones adoptadas por el administrado cumplirían con las condiciones de higiene y seguridad exigidas para un almacenamiento esporádico, considerando las limitaciones para su operatividad.
3	Informe de Supervisión N° 1029-2013-OEFA/DS del 18 de setiembre del 2013	Descripción del hecho detectado.
4	Fotografías N° 7 y 8 del Informe de Supervisión	Se aprecia que el área del almacén de residuos sólidos se encontraría sobre terreno sin impermeabilizar, sin cobertura de techo, sin drenaje específico y sin sistema contra incendio
5	Informe Técnico Acusatorio N° 261-2014-OEFA/DS del 19 de junio del 2014	Análisis y descripción del hecho detectado.
6	Escrito de descargos de TGP	Señala los argumentos del administrado contra la imputación realizada en el presente procedimiento administrativo sancionador.

¹⁰ Lo indicado se encuentra conforme a lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 017-2015-OEFA/CD publicada el 27 de marzo del 2015, que modifica el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.



V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

14. Antes de proceder con el análisis de las cuestiones en discusión, es preciso indicar que las conductas imputadas materia del presente procedimiento administrativo sancionador fueron detectados durante el desarrollo de las acciones de supervisión del OEFA.
15. El Artículo 16° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD (en adelante, TUO del RPAS)¹¹ establece que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador y la información contenida en ellos – salvo prueba en contrario- se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirman.
16. Por consiguiente, los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público observando lo establecido en las normas legales pertinentes, adquirirán valor probatorio dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en virtud de su derecho de defensa.
17. Por lo expuesto, se concluye que las Actas de Supervisión N° 009796, 009797, 009798, 009799 y 009800, el Informe de Supervisión N° 1029-2013-OEFA/DS y el Informe Técnico Acusatorio N° 261-2014-OEFA/DS correspondientes a la supervisión realizada del 27 al 30 de mayo del 2013 a la Estación de Bombeo PS1 operada por TGP constituyen medios probatorios fehacientes, al presumirse cierta la información contenida en ellos; sin perjuicio del derecho del administrado de presentar los medios probatorios que acrediten lo contrario.



V.1 Primera cuestión en discusión: Si el almacén temporal de residuos sólidos de la Estación de Bombeo PS1 de TGP cuenta con un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistemas contra incendios, piso impermeabilizado y detectores de gases o vapores peligrosos



V.1.1 Marco teórico y legal

18. En el marco de las actividades de hidrocarburos, el Artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2016-EM¹² (en adelante, RPAAH) establece que los residuos sólidos generados en –cualquiera de las actividades de hidrocarburos serán manejados de manera concordante con lo establecido en la Ley General de Residuos Sólidos, Ley N° 27314 (en adelante, LGRS), su reglamento modificaciones, sustitutorias y complementarias.

¹¹ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD

Artículo 16.- Documentos públicos

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

¹² Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM

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



19. En ese sentido, la LGRS y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, RLGRS), son las normas aplicables para el manejo de residuos sólidos de manera transversal a todos los sectores fiscalizables por el OEFA dentro de su competencia, y tienen como finalidad el manejo integral y sostenible de los residuos sólidos mediante la articulación, integración y compatibilización de las políticas, planes, programas, estrategias y acciones de quienes intervengan en la gestión y manejo, desde la generación hasta su respectiva disposición final.
20. Los residuos sólidos¹³ son aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y al medio ambiente, para ser manejados a través de un sistema que incluya, según corresponda, operaciones o procesos¹⁴.
21. En el Artículo 13° de la LGRS¹⁵, en concordancia con el Artículo 9° del RLGRS, establece que el manejo de los residuos sólidos debe ser realizado de manera sanitaria y ambientalmente adecuada, previniendo de impactos ambientales negativos y protección de la salud.
22. Asimismo, en el Artículo 10° del RLGRS¹⁶ se establece que todo generador de residuos sólidos se encuentra obligado a acondicionar y almacenar los residuos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, previa entrega a la

¹³ Carlos Andaluz en el *Manual de Derecho Ambiental* clasifica a los residuos sólidos de la siguiente manera:

- a) **Residuos domiciliarios.**- Son aquellos residuos generados en las actividades domésticas realizadas en los domicilios y están constituidos por restos de alimentos, periódicos, revistas, botellas, embalajes en general, latas, cartón, papeles descartables, restos de aseo personal y otros similares.
- b) **Residuos industriales.**- Son generados por las actividades de las diversas ramas industriales como: manufactura, minería, química, energética y otros similares. Estos residuos se presentan como lodos, cenizas, escorias metálicas, vidrios, plásticos, papel, cartón, madera, fibras que generalmente se encuentran mezcladas con sustancias alcalinas o ácidas, aceites pesados, entre otros. Normalmente deben recogerse y depositarse en envases idóneos por estar prohibido su arrojó en las redes de alcantarillado, suelo, subsuelo, cauces públicos y el mar.
- c) **Residuos peligrosos.**- Aquellos que por sus características o al manejo al que son o van a ser sometidos representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente. Sin perjuicio de lo establecido en las normas internacionales vigentes para el país o las reglamentaciones específicas, se considerarán peligrosos los que representen por lo menos una de las siguientes características: autocombustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad.

¹⁴ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

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

119.1 La gestión de los residuos sólidos de origen doméstico, comercial o que siendo de origen distinto presenten características similares a aquellos, son de responsabilidad de los gobiernos locales. Por ley se establece el régimen de gestión y manejo de los residuos sólidos municipales.

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".

¹⁵ Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos

"Artículo 13°.- Disposiciones generales de manejo"

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

¹⁶ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

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

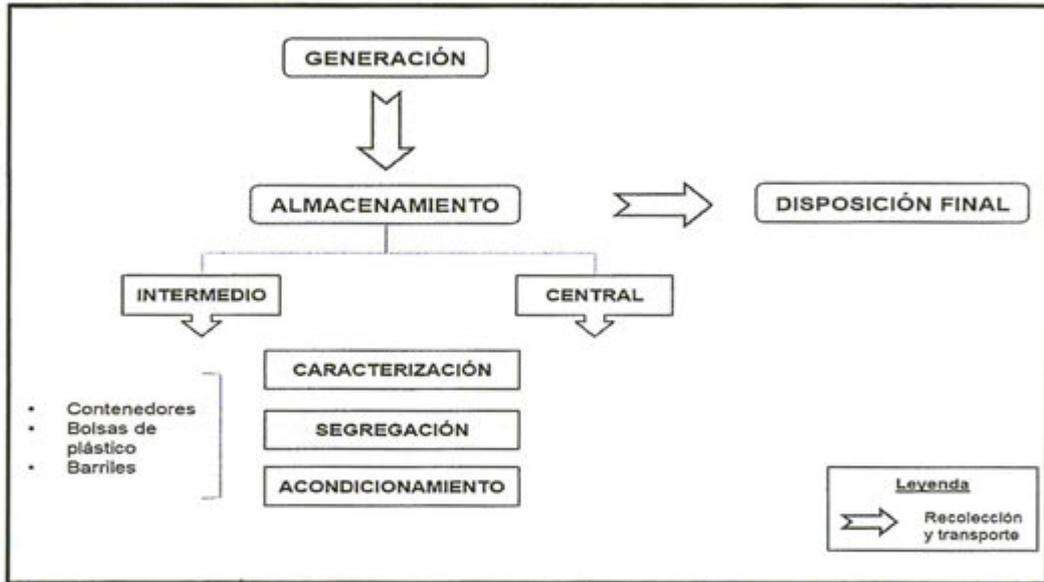
Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final".



Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (en adelante, EPS-RS) para que ésta continúe con su manejo hasta su destino final.

- 23. En este sentido, la **gestión y manejo de residuos sólidos involucra la manipulación, acondicionamiento, transporte, transferencia, tratamiento, disposición final o cualquier otro procedimiento técnico operativo utilizado desde la generación hasta la disposición final**¹⁷.
- 24. De manera general, un adecuado manejo de residuos sólidos comprende tres (3) etapas como generación, almacenamiento y disposición final sin causar impactos negativos al ambiente y con un costo reducido, tal como se aprecia a continuación

Gráfico N 1: Etapas del manejo de residuos sólidos



Fuente: Adaptado del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) y HONDUPALMA. Manejo de residuos sólidos. (Honduras, 2011), pp. 5-36.

- 25. Conforme se desprende del gráfico, entre cada una de estas etapas se realizan acciones de recolección y transporte para el retiro de residuos, que consisten en recoger y desplazar los residuos sólidos, mediante un medio de locomoción apropiado, a infraestructuras o instalaciones que cumplan con condiciones de diseño técnico operacional adecuadas para su almacenamiento o disposición, con la finalidad de evitar que éstos se encuentren en contacto con el ambiente, incluyendo los aspectos económico, administrativo y financiero¹⁸.

¹⁷ Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos
 "Décima.- Definición de términos
 Las siguientes definiciones son aplicables en el ámbito de la presente Ley:
7. MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS
 Toda actividad técnica operativa de residuos sólidos que involucre manipuleo, acondicionamiento, transporte, transferencia, tratamiento, disposición final o cualquier otro procedimiento técnico operativo utilizado desde la generación hasta la disposición final.
 (...)".

¹⁸ Adaptado de KIELY, Gerard y VEZA, J. Ingeniería Ambiental: Fundamentos, entornos, tecnologías y sistemas de gestión. (España, 1999), pp. 850-1309.



V.1.2 El almacenamiento intermedio y central

25. El RLGRS regula el almacenamiento intermedio y central, y precisa que son lugares o instalaciones donde se reciben los residuos sólidos. En el caso del **almacenamiento intermedio**, este se efectúa a partir de los residuos generados por la fuente (en las unidades de producción), en contenedores para su almacenamiento y posterior evacuación hacia el almacenamiento central; mientras que, en el caso del **almacenamiento central**, se consolida y acumula temporalmente los residuos provenientes de las diferentes fuentes de la empresa en contenedores para su posterior tratamiento, disposición final u otro destino autorizado¹⁹.
26. En esa línea, el Artículo 41° del RLGRS dispone que el almacenamiento intermedio debe cumplir, según corresponda, con las condiciones establecidas para el almacenamiento central previstas en el Artículo 40° de dicho cuerpo normativo, siendo tales condiciones entre otras, la de contar con sistemas contra incendios, dispositivos de seguridad operativos y equipos e indumentaria de protección para el personal de acuerdo con la naturaleza y toxicidad del residuo²⁰.
27. De las normas citadas, se desprende que los titulares que realicen actividades de hidrocarburos deben contar con un área de almacenamiento intermedio de residuos sólidos que reúna las condiciones necesarias para evitar impactos significativos negativos en el ambiente; es decir, un área en la que se pueda almacenar los residuos sólidos de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada hasta la disposición de los mismos.

V.1.3 Hecho detectado durante la Supervisión Regular 2013

28. Durante la visita de supervisión realizada a las instalaciones de la Estación de Bombeo PS1 del 27 al 30 de mayo del 2013, la Dirección de Supervisión detectó áreas donde se almacenaban residuos sólidos que no contaban con techo, sistema de drenaje ni sistema de recuperación de lixiviados, conforme se detalla en las Actas de Supervisión²¹:

¹⁹ **"Artículo 41°.- Almacenamiento en 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 peligrosos, 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."

Décima Disposición Complementaria del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

"3. Almacenamiento central: Lugar o instalación donde se consolida y acumula temporalmente los residuos provenientes de las diferentes fuentes de la empresa o institución generadora, en contenedores para su posterior tratamiento, disposición final u otro destino autorizado.

4. Almacenamiento intermedio: Lugar o instalación que recibe directamente los residuos generados por la fuente, utilizando contenedores para su almacenamiento, y posterior evacuación hacia el almacenamiento central."

²⁰ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

"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 los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:

(...)

5. Contar con sistemas contra incendios, dispositivos de seguridad operativos y equipos e indumentaria de protección para el personal de acuerdo con la naturaleza y toxicidad del residuo;

(...)"

²¹ Folio 29 del Expediente.

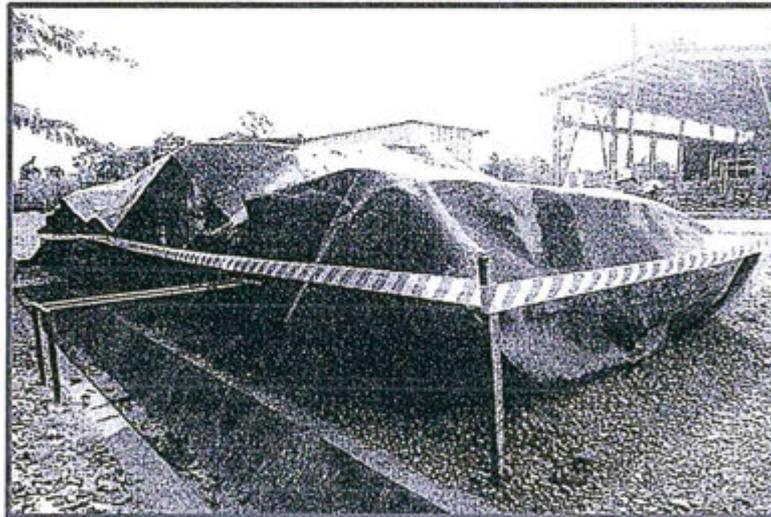


"En el patio de maniobras y zona de carga ubicada al este de la estación de bombeo PS1, al lado de la puerta de salida y próxima a la sala de bombas, se detectó colocados sobre parihuelas metálicas y contenedores de geomembrana fabricado manualmente, varios costales conteniendo residuos sólidos aproximadamente en 2500 Kg., junto a dieciocho (18) tótems (recipientes de químicos vacíos usados para el drag reducir de 1.00 metros cubico de capacidad), todos estos residuos se encuentran cubiertos con geomembranas y en parte con plástico impermeable. Las parihuelas se han posicionado sobre el suelo con grava sin impermeabilizar, en un área que no cuenta con techo tampoco con sistema de drenaje pluvial específico ni recuperación de lixiviados."

29. En el mismo sentido, en el Informe Técnico Acusatorio la Dirección de Supervisión señaló lo siguiente²²:

"(...), se puede apreciar que el área en la que se almacenaron los residuos detallados en la descripción del hallazgo, no cuenta con techo. Asimismo, el perímetro no cuenta con en su totalidad con canaletas (drenes) que permitan desviar las aguas pluviales; (...)."

30. La conducta detectada se encuentra sustentada en las fotografías N° 7 y 8 del Informe de Supervisión²³:



Fotografía N° 7: Almacenamiento de residuos sólidos acondicionados sobre terreno sin impermeabilizar, sin cobertura de techo, sin drenaje específico, sin sistema contra incendio, improvisados por el administrado causado por la imposibilidad de su traslado.



²² Folio 5 del Expediente.

²³ Folio 32 del Expediente.



Fotografía N° 8: Almacenamiento de residuos sólidos acondicionados sobre terreno sin impermeabilizar, sin cobertura de techo, sin drenaje específico, sin sistema contra incendio, improvisados por el administrado causado por la imposibilidad de su traslado.

31. Teniendo en consideración lo expuesto, TGP habría incumplido lo establecido en el Artículo 48° del RPAAH, en concordancia con los Artículos 10°, 40° y 41° del RLGRS, en tanto que no habría cumplido con contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistemas contra incendios, piso impermeabilizado y detectores de gases o vapores peligrosos en el almacén temporal de residuos peligrosos de la Estación de Bombeo PS1.

V.1.3 Análisis de los descargos

32. TGP en sus descargos alegó que el área ubicada al este de la Estación de Bombeo PS1 es una zona de generación de residuos sólidos (punto de generación) por lo que conforme a la normativa de residuos sólidos no corresponde que se le apliquen las disposiciones relativas al almacenamiento de dichos residuos.
33. Sobre el particular, conforme al Plan de Manejo Ambiental de Operaciones del Sistema de Transporte por Ductos (STD) aprobado por Resolución Directoral N° 468-2009-MEM/AAE del 16 de diciembre del 2009, la Estación de Bombeo PS1 es un punto de generación de residuos sólidos y el área de dicha estación donde se almacenan tales residuos constituye el área de almacenamiento primario²⁴.

En esa línea, el área ubicada al este de la Estación de Bombeo PS1 constituye el área de almacenamiento intermedio, conforme al RLGRS, toda vez que se trata del lugar o instalación que recibe directamente los residuos generados por la fuente, es decir por la Estación de Bombeo PS1.

35. En ese orden de ideas, dado que el Artículo 41° del RLGRS dispone que el almacenamiento intermedio debe cumplir, según corresponda, con las condiciones establecidas para el almacenamiento central previstas en el Artículo 40° del RLGRS, el área ubicada al este de la Estación de Bombeo PS1 debía contar, entre otras, con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistemas contra incendios, piso impermeable y detectores de gases o vapores peligrosos, los mismos que no se observaron durante la visita de supervisión.

²⁴ Páginas 39, 159 y 160 del Plan de Manejo Ambiental de Operaciones del Sistema de Tratamiento del Ducto.



36. Por otra parte, TGP alegó que el área ubicada al este de la Estación de Bombeo PS1 se encontraba encapsulada con una geomembrana y plástico que evitaban la generación de lixiviados e impactos sobre los suelos, no siendo necesario un techo. Asimismo, los residuos sólidos y materiales contaban con un sistema de contención elaborado con geomembrana, ubicada sobre parihuela metálica, sin contacto directo con el suelo o la superficie (grava).
37. Al respecto, es preciso indicar que las medidas adoptadas por TGP no acreditan que el área de almacenamiento intermedio de la Estación de Bombeo PS1 reunía las condiciones para almacenar los residuos sólidos peligrosos (recipientes de químicos vacíos) de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, toda vez que dicho almacén carece de sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistemas contra incendios, piso impermeabilizado y detectores de gases o vapores peligrosos que garanticen un adecuado almacenamiento de residuos sólidos.
38. TGP en sus descargos señaló que a la fecha de la supervisión el aeropuerto de Kiteni se encontraba cerrado dado que había sufrido un ataque terrorista y no era segura su operación en tales condiciones. En este contexto, la única alternativa era esperar que el aeropuerto estuviera operativo para poder realizar el traslado de los residuos generados en la Estación de Bombeo PS1, generándose una acumulación inusual de residuos al este de dicha estación, dando la impresión de tratarse de un "centro de almacenamiento".
39. Asimismo, TGP precisó que el ataque al aeropuerto y la declaratoria de emergencia del distrito de Kiteni pueden ser calificados como fuerza mayor, al tratarse de hechos extraordinarios, imprevisibles e irresistibles, que rompen el nexo causal.
40. Al respecto, los Numerales 4.2 y 4.3 del TUO del RPAS²⁵ disponen que la responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador es objetiva, siendo que el administrado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
41. En ese mismo sentido, las "Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA" aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD del 17 de setiembre del 2013 establecen lo siguiente:

"SEXTA.- Responsabilidad administrativa objetiva

6.1 De conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva.

²⁵

Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia N° 045-2015-OEFA/CD

"Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
(...)



6.2 En aplicación del principio de presunción de licitud (presunción de inocencia), la autoridad competente del OEFA debe acreditar la existencia de la infracción administrativa, es decir, verificar el supuesto de hecho del tipo infractor. Sin embargo, el administrado imputado puede eximirse de responsabilidad si acredita la fractura del nexo causal sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
(...)"

42. Al respecto, se advierte que el ataque al aeropuerto y la declaratoria de emergencia del distrito de Kiteni son eventos que ocasionaron el aumento de residuos sólidos en el almacén intermedio de residuos sólidos de la Estación de Bombeo PS1, en la medida que no podían ser trasladados vía aérea al almacén central de la Base Kiteni. Sin embargo, de los elementos de juicio actuados en el expediente se advierte que TGP no ha acreditado que tales eventos le hayan impedido implementar las condiciones previstas en los Artículos 40° y 41° del RLGSR en su almacén intermedio.
43. En efecto, la ocurrencia de los eventos que según TGP calificarían como causales eximentes de responsabilidad no incide en la comisión de la conducta infractora materia de análisis, pues aun cuando los residuos sólidos hubieran aumentado, TGP está obligada a contar de modo permanente con un almacén intermedio que posea sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistemas contra incendios, piso impermeable y detectores de gases o vapores peligrosos, a fin de realizar un almacenamiento de residuos sólidos de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada.
44. Cabe precisar que de la revisión de los medios probatorios obrantes en el expediente se observa que TGP no ha acreditado que los hechos alegados le hayan impedido implementar las citadas medidas de seguridad.
45. En ese sentido, lo alegado por TGP respecto al ataque al aeropuerto y la declaratoria de emergencia del distrito de Kiteni no califican como causales eximentes de responsabilidad y tampoco desvirtúan la imputación materia de análisis.
44. Por tanto, de lo actuado en el expediente, ha quedado acreditado que TGP infringió lo dispuesto en el del Artículo 48° del RPAAH, en concordancia con los Artículos 10°, 40° y 41° del RLGSR, toda vez que se ha acreditado que el almacén intermedio ubicado al este de la Estación de Bombeo PS1 no contaba con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistemas contra incendios, piso impermeable y detectores de gases o vapores peligrosos.
45. En consecuencia, corresponde declarar la responsabilidad administrativa de TGP en este extremo, conforme a lo dispuesto en el Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

V.2 Segunda cuestión en discusión: Determinar si corresponde ordenar una medida correctiva a TGP

V.2.1 Objetivo, marco legal y condiciones de la medida correctiva



46. La medida correctiva cumple con el objetivo de reponer o restablecer las cosas al estado anterior de la comisión del ilícito, corrigiendo los efectos que la conducta infractora hubiere causado en el interés público²⁶.
47. El Numeral 1 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA señala que el OEFA podrá: *"ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas"*.
48. En esa misma línea, Artículo 28° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD precisa que "la medida correctiva es una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, recursos naturales y la salud de las personas."
49. Asimismo, los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas al que se refiere el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD y lo establecen las directrices y metodología para la aplicación de medidas correctivas por parte del OEFA.



50. A continuación, corresponde analizar si en el presente procedimiento corresponde ordenar una medida correctiva, considerando si el administrado revirtió o no los impactos generados a causa de la infracción detectada.

V.2.2 Procedencia de la medida correctiva

51. En el presente procedimiento administrativo sancionador, ha quedado acreditado que TGP infringió el Artículo 48° del RPAAH, en concordancia con los artículos 10°, 40° y 41° del RLGRS, toda vez que no contaba con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistemas contra incendios, piso impermeabilizado y detectores de gases o vapores peligrosos en el almacén temporal de la Estación de Bombeo PS1.
52. El 17 de junio del 2013 TGP presentó un escrito con el fin de levantar las observaciones recogidas en la supervisión. Al respecto, en el Informe de Supervisión la Dirección de Supervisión señaló que del análisis del levantamiento de observaciones presentado por TGP el hallazgo se encontraba subsanado²⁷.
53. Por tanto, en aplicación del Numeral 2.2. del Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, no corresponde ordenar una medida correctiva a TGP.
54. Finalmente, es importante señalar que de acuerdo al segundo párrafo del Numeral 2.2. del Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo



²⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los actos - medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración*. En: Revista de Derecho Administrativo N° 9. Círculo de Derecho Administrativo. Lima, p. 147.

²⁷ En el citado informe se indica textualmente lo siguiente: *"Al respecto, se considera que las acciones adoptadas por el administrado, cumplen con las condiciones de higiene y seguridad, higiene y seguridad exigidas para un almacenamiento esporádico, considerando las limitaciones para su operatividad, por lo tanto el hallazgo ha sido subsanado."*



establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Actos Administrativos.

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Transportadora de Gas del Perú S.A. por la comisión de la siguiente infracción y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:

N°	Conducta infractora	Norma que tipifica las conductas infractoras
1	El almacén temporal de la Estación de Bombeo PS1 operado por Transportadora de Gas del Perú S.A. no cumplía con los requisitos establecidos en el RLGRS, en la medida que no contaría con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados, sistemas contra incendios, piso impermeabilizado y detectores de gases o vapores peligrosos.	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 10°, 40° y 41° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Artículo 2°. - Declarar que en el presente caso no resulta pertinente el dictado de medida correctiva por la comisión de la infracción indicada en el Artículo 1° y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, de conformidad con lo previsto en el Numeral 2.2. del Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

Artículo 3°. - Informar a Transportadora de Gas del Perú S.A. que contra la presente resolución es posible la interposición de los recursos de reconsideración y apelación, ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General²⁸ y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto

²⁸ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

"Artículo 207°.- Recursos administrativos

207.1 Los recursos administrativos son:

(...)

b) Recurso de apelación

(...)

207.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días."



Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD²⁹.

Artículo 4°.- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos; sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, el extremo en que se declaró la responsabilidad administrativa será tomado en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo con el segundo párrafo del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.



Regístrese y comuníquese.

.....
María Luísa Egúsqiza Mori
Directora de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

²⁹ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD

"Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos

24.1 El administrado podrá presentar recurso de reconsideración contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de una sanción o el dictado de una medida correctiva, solo si se adjunta prueba nueva.

24.2 El administrado podrá presentar recurso de apelación contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de una sanción o el dictado de una medida correctiva.

24.3 Los recursos administrativos deberán presentarse en un plazo de quince (15) días hábiles, contado desde la notificación del acto que se impugna.

(...)"