



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 024-2016-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 060-2015-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1015-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por incumplir lo dispuesto en el artículo 48° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 38° y 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al haberse acreditado que la referida empresa no colocó las tapas de protección en los recipientes que contenían los residuos sólidos peligrosos, ni implementó el rotulado de identificación en dichos contenedores; y al haberse constatado además que el almacén central de la Refinería El Milagro no contaba con el sistema de detección de gases o vapores correspondiente".

Lima, 08 de abril de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A. (en adelante, **Petroperú**)¹ es el titular de la Refinería El Milagro (en adelante, **Refinería El Milagro**), instalación ubicada en el distrito El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas, dedicada al almacenamiento y procesamiento de hidrocarburos.
2. Mediante Resolución Directoral N° 581-2007-MEM/AE del 10 de julio de 2007², la Dirección General de Asuntos Ambientales y Energéticos del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**), aprobó a favor de Petroperú, el Estudio de Impacto Ambiental para el "Aumento de su Capacidad de Refinación y de Almacenamiento en la Refinería "El Milagro" (en adelante, **EIA Refinería El Milagro**).


¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

² Fojas 16 al 19.

3. Los días 26 al 27 de setiembre de 2011, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular a las instalaciones de la Refinería El Milagro (en adelante, **Supervisión Regular 2011**), durante la cual se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Petroperú, conforme se desprende del Informe de Supervisión N° 34-2012-OEFA/DS (en adelante, **Informe de Supervisión**)³.
4. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral N° 099-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 23 de marzo de 2015⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Petroperú⁵, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015⁶, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de dicha empresa, por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 a continuación⁷:

³ Fojas 3 a 252.

⁴ Fojas 253 a 260. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Petroperú el 25 de marzo de 2015 (foja 262).

⁵ Presentados a través del escrito de 17 de abril de 2015 (fojas 264 a 307).

⁶ Fojas 338 a 351. Cabe señalar que la referida resolución directoral fue notificada a Petroperú el 30 de noviembre de 2015 (foja 353).

⁷ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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

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

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

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

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

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora por la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú mediante la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI⁸

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Petroperú almacenó residuos sólidos en cilindros que no contaban con tapas ni rótulos de identificación, y en un almacén que no contaba con sistemas de	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁹ , en concordancia con los artículos 38° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁰ .	Numeral 3.8.1 de la Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-

c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

⁸ Corresponde señalar que, de acuerdo con el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI, la primera instancia administrativa archivó la imputación referida al incumplimiento del artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

Artículo 48°.- Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias. En los casos de Actividades de Hidrocarburos realizadas en áreas de contrato con el Estado donde no se cuente con servicios de empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos, se aplicará las siguientes disposiciones:

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

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

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

c) Se prohíbe disponer residuos industriales o domésticos en los ríos, lagos, lagunas, 1mares o cualquier otro cuerpo de agua.

Cabe precisar que la referida disposición ha sido recogida en el artículo 55° del actual Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM

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

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

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

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

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible.		OS/CD y sus modificatorias ¹¹ .

Fuente: Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

6. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Petroperú el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

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, y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas en condiciones de higiene instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:

1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;
2. Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;
3. Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados;
4. Los pasillos o áreas de tránsito deben ser lo suficientemente amplias para permitir el paso de maquinarias y equipos, así como el desplazamiento del personal de seguridad, o de emergencia;
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 de residuos;
6. Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37 del Reglamento;
7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistente;
8. Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;
9. Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y
10. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

- ¹¹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones de Osinergmin, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.8 Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3	3.8.1. Incumplimiento de las normas de manejo, almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.	Arts. 10°, 16°, 17°, 18°, 24°, 25°, 26°, 30°, 31°, 32°, 37°, 38°, 39°, 40°, 41°, 42°, 43°, 48°, 49°, 50°, 51°, 52°, 53°, 54°, 60°, 61°, 77°, 78°, 82°, 85°, 86°, 87°, 88° y 116° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM. Art., 138°, del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Art. 119° de la Ley N° 28611. Arts. 48° y 73° literal d) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 3,000 UIT.	CI, STA, SDA

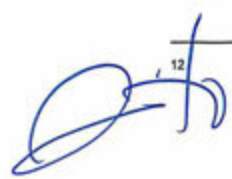
Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva impuesta por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta Infractora	Medida Correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	Petroperú almacenó residuos sólidos en cilindros que no contaban con sistemas de detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible.	Implementar un detector de gases o vapores con alarma audible en el almacén central de residuos sólidos de la Refinería El Milagro.	Sesenta (60) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la presente resolución.	Remitir a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, la siguiente documentación: <ul style="list-style-type: none"> - Boleta de compra y hoja de especificaciones del detector de gas con alarma audible. - Registros fotográficos de la implementación del detector de gas.

Fuente: Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI
 Elaboración: TFA

7. La Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) Conforme a lo establecido en los artículos 38° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**) Petroperú tenía la obligación de acondicionar y almacenar los residuos en contenedores que aislen sus características de peligrosidad y su incompatibilidad con otros residuos; es decir, que se encuentren debidamente tapados y con rótulos de identificación. Adicionalmente, las instalaciones para el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos debían contar con detectores de gas o vapores peligrosos con alarma audible¹².

¹² De acuerdo con lo señalado por la DFSAI en los considerandos 33 a 37 de la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI:

¹³ Por consiguiente, la finalidad de la norma es que mediante el acondicionamiento se adecúe el lugar del almacenamiento de los residuos a fin de evitar que se produzca un impacto al ambiente.

- (ii) Sin embargo, durante la Supervisión Regular 2011, la DS encontró en el almacén central de la Refinería El Milagro, cilindros sin tapa que contenían borra, material plástico, cajas, entre otros. Del mismo modo, verificó que dicha instalación no contaba con un sistema de detección de gases o vapores, tal como consta en las observaciones del Informe de Supervisión y las fotografías N^{os} 9, 11 y 12 del referido informe¹³.

Sobre los cilindros que no contaban con tapas ni rótulos de identificación:

- (iii) Respecto a lo alegado por Petroperú en sus descargos, en el sentido de que la presente observación no habría sido consignada por la DS en el Acta de Supervisión, ni guardaría relación con el Informe de Supervisión¹⁴, la DFSAI indicó que, si bien la observación en cuestión no

34. Proteger a los recipientes que almacenan residuos mediante la colocación de tapas es una obligación contenida en el Numeral 1 del Artículo 38° del RLGRS, puesto que cumple con la finalidad de evitar pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte de residuos. Por tanto, es una medida adecuada que se sustenta en la obligación de realizar un adecuado acondicionamiento de residuos en recipientes que aislen los residuos peligrosos del ambiente.

35. Asimismo, en tanto que la pérdida o fuga de residuos peligrosos al ambiente podría ocasionar un impacto ambiental negativo (afectación a los componentes ambientales), resulta necesario que el generador de residuos sólidos tome las medidas de prevención adecuadas para evitar dicha situación, siendo una de ellas el que los recipientes estén debidamente tapados.

36. A mayor abundamiento, corresponde tener en consideración el Plan de Manejo de Residuos Sólidos presentado por Petroperú respecto a la Estación 7. En dicho Plan, el administrado indica que los residuos peligrosos serán almacenados en contenedores rotulados y con tapa.

"ESTACIÓN 7

(...)

7. Residuos Sólidos No Municipales: Peligrosos y no peligrosos

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

a) Residuos Peligrosos

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

37. Como puede apreciarse, de la revisión del Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2011, Petroperú consideró el uso de contenedores con tapas para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos".

¹³


Fojas 11, 27 y 28.

¹⁴

Razón por la cual habría tomado conocimiento de esta con la notificación de la resolución de imputación de cargos.


se encontraba contenida en la referida Acta de Supervisión, si fue consignada en el Informe correspondiente, el cual constituye medio probatorio en el marco del presente caso, conforme a lo establecido en el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**)¹⁵.

- (iv) Agregó que en el presente caso no se habría vulnerado el derecho de defensa de Petroperú, toda vez que es a través de la resolución de notificación de cargos que la autoridad pone en conocimiento del administrado la imputación de las presuntas conductas infractoras, lo cual fue efectuado mediante la Resolución Subdirectoral N° 099-2015-OEFA/DFSAI/SDI. Además, señaló que, a través de dicho pronunciamiento, la autoridad otorgó a la empresa apelante el plazo correspondiente para que pueda ejercer su derecho de defensa.
- (v) Por otro lado, con relación a lo indicado por Petroperú en sus descargos, en el sentido de que el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos cumpliría con las condiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**) y en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM¹⁶, la primera instancia indicó que las medidas alegadas por Petroperú no la eximirían de su obligación de colocar las tapas en los cilindros que contienen los residuos sólidos peligrosos, toda vez que esta última condición también constituye parte de las obligaciones del administrado (dirigida a aislar los mencionados residuos del ambiente), de conformidad con el objetivo plasmado en el numeral 1 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- (vi) Por último, respecto de la instalación de las tapas en los contenedores para el manejo de los residuos, conforme consta en los registros fotográficos remitidos por Petroperú en sus descargos¹⁷, la DFSAI precisó que el cese de la conducta que constituye infracción administrativa no



¹⁵ RESOLUCION DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015. **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.



¹⁶ Ello, debido a que el mismo se encontraría aislado, techado, con acceso restringido y con medidas de seguridad, siendo a su vez dichos residuos segregados y embolsados en contenedores metálicos, rotulados y ubicados en parihuelas metálicas que eviten el contacto de estos con el suelo, contando además con una capa de cemento que lo impermeabilice y evite filtraciones.

¹⁷ Es decir, la Carta N° ADOL-USIPA-047-2012, remitida el 16 de abril de 2012; y las fotografías suministradas a la autoridad mediante escrito de fecha 17 de abril de 2015.

sustraer la materia sancionable ni exime a la empresa de responsabilidad por el hecho detectado, ello según lo establecido en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD¹⁸.

Con relación a que el almacén central no cuenta con sistemas detectores de gas o vapores peligrosos con alarma audible

- (vii) En este punto, Petroperú señaló que no le sería exigible la obligación establecida en el numeral 8° del artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (referida a contar con sistemas detectores de gas o vapores peligrosos con alarma audible), razón por la cual declarar su responsabilidad administrativa en el presente extremo vulneraría el principio de tipicidad recogido en el artículo 230° de la Ley N° 27444¹⁹, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).
- (viii) Sobre el particular, la DFSAI señaló que dicha afirmación no resultaba correcta, toda vez que en los Planes de Manejo de Residuos Sólidos de los años 2011 a 2013 (contenidos en el EIA Refinería El Milagro) y en el Plan de Contingencias del referido EIA, el administrado reconoció que la actividad de hidrocarburos que venía desarrollándose en la Refinería El Milagro, generaba residuos sólidos peligrosos volátiles, tales como envases de aerosoles, borras, trapos contaminados con solventes de hidrocarburos, latas de pintura, guantes y tierra contaminada, entre otros.
- (ix) Partiendo de lo anterior, la DFSAI consideró acreditado el incumplimiento por parte de Petroperú de la obligación contemplada en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en tanto que durante el periodo 2011 se generaron residuos volátiles en la Refinería El Milagro y, adicionalmente, durante la Supervisión Regular 2011, la DS detectó que las instalaciones para el almacenamiento de tales residuos no contaban con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible.

No obstante lo anterior, la referida subsanación fue evaluada por la primera instancia a efectos determinar que en el presente procedimiento –específicamente con relación al hecho referido a la falta de colocación de tapas de protección y rotulados– no correspondía dictar una medida correctiva.

¹⁸ LEY N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

(...)

- (x) Finalmente, la DFSAI ordenó como medida correctiva a Petroperú, la implementación de un detector de gas o vapores de alarma audible en el almacén central de residuos sólidos de la Refinería el Milagro.
8. El 21 de diciembre de 2015, Petroperú interpuso recurso de apelación²⁰ contra la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:
- a. Durante la Supervisión Regular 2011, la DS no detectó que en el almacén de residuos sólidos de la Refinería El Milagro existiesen gases, ni productos volátiles, que pudiesen haber significado una condición de riesgo para la seguridad de las personas e instalaciones. Por el contrario, los materiales almacenados fueron en su mayoría waypes, trapos industriales y papel toalla, los mismos que fueron utilizados para la limpieza de equipos y elementos que no necesariamente tenían hidrocarburos (salvo algunos residuos de aceite lubricante que no presentaban vapores). Agregó que el lugar donde se ubican los almacenes se encuentra ventilado, conteniendo recipientes ordenados, inventariados y bajo control.
 - b. La obligación establecida en el numeral 8 del artículo 40° del Decreto Supremo N° 054-2007-EM, referida a contar con un detector de gases con señal audible, no resulta aplicable en el presente caso, ello en la medida que en el almacén central de la Refinería El Milagro no se almacenan residuos volátiles, sino residuos sólidos.
 - c. Los residuos sólidos se encontraban debidamente estibados, razón por la cual:

“...resulta un hecho materialmente imposible que dichos cilindros, se desestabilicen y caigan originalmente la salida de los productos sólidos. Por lo que, sin perjuicio del pintado y rotulado recomendado, además de la colocación de tapas, consideramos un exceso la declaración de responsabilidad administrativa, cuando no ha existido ninguna afectación al medio ambiente, como tampoco riesgo de alguna naturaleza”²¹.
 - d. La Refinería El Milagro se encuentra fuera de servicio desde inicios del año 2015, razón por la cual la Planta de Ventas El Milagro recibe los combustibles por camiones/tanques procedentes de la Refinería Talara.



II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y

²⁰ Fojas 354 a 366.

²¹ Foja 355.

Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²², se crea el OEFA.

10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²³ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁴.

²² **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. **Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

²³ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁶ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁷ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁸, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

²⁵ DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

²⁶ LEY N° 28964.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

²⁷ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

²⁸ LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

²⁹ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁰.
15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)³¹, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³².
18. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³³, cuyo contenido esencial lo integra el

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³¹ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve³⁴; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁵.

19. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁶.
21. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

22. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso consiste en determinar si Petroperú venía realizando un adecuado manejo de sus residuos sólidos peligrosos durante la Supervisión Regular 2011.

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.

- ³⁴ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".

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

- ³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. En cuanto al incumplimiento del numeral 1 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Petroperú indicó en su recurso de apelación el haber almacenado debidamente los residuos sólidos del almacén central de la Refinería El Milagro, razón por la cual resultaba materialmente imposible que los cilindros utilizados para dicho fin se desestabilicen y caigan, originando la salida de tales productos. En tal sentido, refirió que la declaración de responsabilidad administrativa en su contra por parte de la DFSAI constituiría un exceso, ello debido a que habrían pintado, rotulado y colocado las tapas de protección recomendados, y debido además a que no habría habido afectación alguna al medio ambiente³⁷.
24. De manera adicional –y respecto al incumplimiento de lo establecido en el numeral 8 del artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM– el administrado alegó en su recurso de apelación que dicha exigencia no le resultaría aplicable, dado que la norma en cuestión establece la obligación de contar con un detector de gases o vapores con señal audible –ello, en caso se almacenen residuos volátiles– siendo que en el almacén central de la Refinería El Milagro (según adujo), solo se almacenan residuos sólidos y no volátiles.
25. De acuerdo con lo anterior, Petroperú indicó que, durante la Supervisión Regular 2011, la DS no detectó que en su almacén central existiesen gases ni productos volátiles, que puedan haber significado una condición de riesgo para la seguridad de las personas e instalaciones; por el contrario, los materiales almacenados fueron en su mayoría waypes, trapos industriales y papel toalla, los mismos que fueron utilizados para la limpieza de equipos y elementos que no necesariamente tienen hidrocarburos, salvo algunos residuos de aceite lubricante que no presentaban vapores. Agregó que el lugar donde se ubican los almacenes se encuentra ventilado, conteniendo recipientes ordenados, inventariados y bajo control.
26. Finalmente, el administrado señaló que la Refinería El Milagro se encuentra fuera de servicio desde inicios del año 2015, razón por la cual la Planta de Ventas El Milagro recibe los combustibles por camiones/tanques procedentes de Refinería Talara.
27. Partiendo de lo señalado por el administrado, esta Sala considera importante determinar, en primer lugar, el alcance de las disposiciones contenidas en los artículos 38° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, ello con el fin de determinar si, en el presente caso, la recurrente cumplió con las obligaciones establecidas en las referidas normas, relacionadas con el adecuado manejo y gestión de los residuos sólidos.



³⁷

Foja 355.

- *Sobre el alcance de lo dispuesto en el artículo 38° y el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM*
28. Con relación a las normas de carácter general que regulan la gestión de residuos sólidos, el numeral 119.2 del artículo 119° de la Ley N° 28611³⁸ establece que dicha actividad es responsabilidad del generador de residuos sólidos hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
29. Asimismo, el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM³⁹ establece que los residuos sólidos en cualquiera de las actividades de hidrocarburos deben ser manejados de manera concordante con la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**) y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias. En tal sentido, dado que dicha norma hace una remisión a la citada Ley N° 27314 y a su reglamento (aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM), es este último dispositivo –en particular, sus artículos 38° y 40°– el cual será materia de análisis en el presente acápite.
30. En este punto resulta oportuno señalar que Petroperú es titular de la Refinería El Milagro, razón por la cual, al ser operador de dicha instalación para el procesamiento de hidrocarburos, le resultan aplicables las obligaciones ambientales contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y consecuentemente, las disposiciones de la Ley N° 27314 y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
31. Bajo dicho contexto, y con relación a lo dispuesto en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, dicho dispositivo recoge diversos aspectos referidos al acondicionamiento de residuos sólidos, conforme al siguiente detalle:

"Almacenamiento

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir



38

LEY N° 28611.

Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos

(...)

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

39

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. (...)

con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

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

32. De la norma antes citada, se advierte que su finalidad es lograr que los administrados acondicionen los residuos en forma adecuada, estableciéndose para ello determinados aspectos que deben ser tomados en cuenta durante la ejecución de dicho proceso (esto es, atender a la naturaleza física, química y biológica de los residuos, a las características de peligrosidad, a su incompatibilidad con otros residuos, así como a las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contenga). Esta finalidad alcanza mayor incidencia en el caso de los residuos peligrosos, los mismos que deben estar contenidos en recipientes que los aislen del ambiente y además cumplir con distintas disposiciones relacionadas con el acondicionamiento adecuado, entre estas:

- (i) La obligación de los generadores de los residuos sólidos peligrosos de considerar la dimensión, forma y material de los recipientes que los contienen, a fin de que los mismos eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte de residuos (conforme al numeral 1 del citado artículo).
- (ii) La obligación de que el rotulado de dichos recipientes sea visible e identifique plenamente el tipo de residuo que lo contiene (de acuerdo con el numeral 2 del citado artículo).

33. Ahora bien, debe tenerse en cuenta, de manera adicional, lo señalado en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2011⁴⁰. Dicho documento establece:

"ESTACIÓN 7
(...)

7. Residuos Sólidos No Municipales: Peligrosos y no peligrosos

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

⁴⁰ El citado extracto del Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2011 fue señalado por la DFSAI en el considerando 68 de la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI.

a) Residuos Peligrosos

Los envases usados de tolueno, xileno, benceno, inhibidor de corrosión, biocida, cartuchos de tóner y tinta, entre otros, serán almacenados temporalmente debidamente segregados en contenedores rotulados y con tapa de acuerdo a la Norma de INDECOPI (NTP 900.058.2005) y/o dispuestos en un área única identificada y destinada para tal fin dentro de la Estación (ART. 10° del Reglamento), para su retorno a los proveedores o hasta su disposición final a través de una EPS-RS.

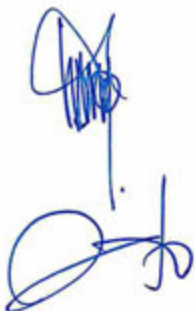
El área destinada deberá estar cerrada, cercada, bajo techo y tener el piso liso, impermeable y resistente (Art. 40° de Reglamento).

La borra, será almacenada temporalmente en cilindros de color rojo, debidamente rotulados y cerrados, hasta su disposición final a través de una EPS-RS (Art. 10° del Reglamento), para su retorno a los proveedores o hasta su disposición final a través de una PS-RS.

Trapos impregnados con crudo, aceite, combustible, solvente serán almacenados temporalmente en contenedores de color rojo, debidamente rotulados; de igual forma y en contenedores separados, deben almacenarse los fluorescentes, filtros, tarjetas electrónicas, circuitos impresos de teléfonos y pilas, hasta su disposición final a través de una EPS-RS-

(El énfasis es agregado)

34. De la lectura del instrumento antes transcrito, se aprecia que Petroperú –en atención a las condiciones físicas, químicas y de peligrosidad de sus residuos sólidos peligrosos– consideró la utilización de “contenedores rotulados y con tapa” como la forma ambientalmente adecuada para el almacenamiento de los mismos.
35. En ese orden de ideas, resulta pertinente mencionar lo expuesto por la DFSAI en el acápite V.1.2 de la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI, referido a que la obligación de colocar tapas en los recipientes se encuentra contenida en el numeral 1 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que dicha medida constituye la forma concreta considerada por Petroperú para cumplir con la finalidad de la norma, esta es, evitar pérdidas o fugas durante el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos.
36. Por consiguiente, esta Sala advierte que las disposiciones establecidas en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM tienen como finalidad que los administrados acondicionen los residuos sólidos en forma adecuada, estableciéndose –para el caso de los residuos sólidos peligrosos– condiciones mínimas para su adecuado almacenamiento, de manera tal que permita aislar los mismos del ambiente. En ese sentido, la colocación de tapas en los recipientes que contienen dicho tipo de residuos, es una obligación que se desprende del numeral 1 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que constituye la medida concreta considerada por Petroperú para cumplir con la finalidad que procura dicha disposición; esto es, evitar



pérdidas o fugas durante el almacenamiento de tales residuos. Del mismo modo, la implementación de rótulos visibles que identifiquen plenamente el tipo de residuo que cada recipiente contiene, constituye una obligación que se desprende del numeral 2 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

37. En cuanto a lo señalado en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, dicha norma establece determinadas condiciones relacionadas con el almacenamiento central en las instalaciones del generador, conforme al siguiente detalle:

“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:

- 1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;*
- 2. Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones*
- 3. Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados.*
- 4. Los pasillos o áreas de tránsito deben ser lo suficientemente amplias para permitir el paso de maquinarias y equipos, así como el desplazamiento del personal de seguridad, o de emergencia;*
- 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;*
- 6. Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37 del Reglamento*
- 7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistente;*
- 8. Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;*
- 9. Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y*
- 10. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste”.*



38. De la norma antes citada, se observa la existencia de determinadas condiciones en cuanto al almacenamiento central⁴¹ de los residuos peligrosos, entre ellas, que dicha instalación deba estar cerrada y cercada, y que en su interior deban colocarse los contenedores necesarios para el acopio temporal de los residuos, lo cual debe efectuarse en condiciones de higiene y seguridad. Asimismo, se advierte la obligación de que dichos almacenes cuenten con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, en caso se almacenen residuos volátiles.
- Si Petroperú durante la Supervisión Regular 2011 cumplió con las obligaciones establecidas en los artículos 38° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM
39. Sobre este punto, es importante reiterar que la conducta infractora materia del presente caso se encuentra referida al incumplimiento de las disposiciones establecidas en los artículos 38° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁴², normas que disponen lo siguiente:
- (i) En cuanto a los numerales 1 y 2 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM: Los generadores de residuos sólidos peligrosos deben llevar a cabo el almacenamiento adecuado de estos, mediante el empleo de recipientes que aislen dichos residuos del ambiente. Cabe precisar que, a efectos de cumplir con dicha disposición, Petroperú consideró el empleo de "contenedores rotulados y con tapa", conforme consta en su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011⁴³.
 - (ii) Respecto al numeral 8 del artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM: Los almacenes centrales para los residuos sólidos peligrosos que acopien componentes volátiles, deben contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible⁴⁴.
40. Con relación al hecho imputado, debe indicarse que el presente caso se originó como consecuencia de los hechos detectados por la DS en la Supervisión

⁴¹ Cabe precisar que, de acuerdo con el numeral 3 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, debe entenderse por "almacenamiento central" al 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.

⁴² Es preciso señalar que, conforme a lo indicado en el considerando 29 de la presente resolución, el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM hace una remisión expresa a las disposiciones contempladas en la Ley N° 27314 y en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, así como sus normas complementarias. En ese sentido, el análisis de la obligación (cuyo incumplimiento ha sido imputado a Petroperú en el presente caso) ha sido efectuado con relación a lo dispuesto en los artículos 38° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

⁴³ Ver considerandos 36 a 38 de la presente resolución.

⁴⁴ Ver considerandos 36 a 38 de la presente resolución.

Regular 2011. En ese sentido, en el Informe de Supervisión, dicho órgano consignó la siguiente observación:

"El almacén central de residuos sólidos peligrosos se encuentra ubicado en la Estación 7, en donde se gestionan los residuos generados en las Estaciones Oriente, Estación 6, Estación 7 y Refinería El Milagro.

Actualmente, este almacén de residuos sólidos se encuentra en su capacidad total de almacenamiento, debido al acopio de tierra contaminada proveniente de un derrame ocurrido en la progresiva 513+500 del Oleoducto Nor Peruano, así como los cilindros con borra sin tapa, material plásticos, caja, entre otros.

Además se observó que dicho almacén no cuenta con un sistema de detección de gases o vapores"⁴⁵.

41. Dicha observación fue complementada con las vistas fotográficas N^{os} 9, 10, 11 y 12⁴⁶ del Informe de Supervisión, conforme se aprecia a continuación:



Fotografía N° 9:
Vista Panorámica del Almacén Temporal de Residuos Sólidos, ubicado en la Estación 7.

⁴⁵ Foja 11.

⁴⁶ Fojas 27 y 28.



Fotografía N° 10:
Vista Interior del Almacén Temporal de Residuos
Sólidos, se encuentra en su capacidad máxima.




Fotografía N° 11:
Vista Interior del Almacén Temporal destinado a los
cilindros con borras.



Fotografía N° 12:
Vista Interior del Almacén Temporal de Residuos
Sólidos, corresponde a residuos diversos.

42. Sobre la base de los medios probatorios conformados por el Informe de Supervisión y el registro fotográfico de dicho informe, la DFSAI consideró acreditado que Petroperú no cumplió con las condiciones establecidas en los artículos 38° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en tanto: (i) los recipientes donde se almacenaban los residuos sólidos peligrosos no se encontraban tapados, ni rotulados; y, (ii) el almacén de residuos sólidos peligrosos no contaba con el sistema de detección de gases o vapores, respectivamente.
43. En este punto, debe indicarse que el artículo 165° de la Ley N° 27444⁴⁷ señala que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa. En tal sentido, el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (aplicable al presente caso), dispone que 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.


⁴⁷ LEY N° 27444.

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.

44. Ahora bien, es importante en este punto hacer alusión al argumento esgrimido por el administrado en su apelación, en el sentido de que Petroperú habría almacenado debidamente los residuos sólidos del almacén central de la Refinería El Milagro, por lo que *"resulta un hecho materialmente imposible que dichos cilindros utilizados, se desestabilicen y caigan originando la salida de los productos sólidos"*⁴⁸.
45. Al respecto, debe precisarse que el administrado no ha presentado medio probatorio alguno que acredite el cumplimiento de las disposiciones establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, relacionadas con el adecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos, ello conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 162° de la Ley N° 27444⁴⁹.
46. Por el contrario, conforme se aprecia de los medios probatorios actuados en el expediente (esto es, el Informe de Supervisión y el registro fotográfico correspondiente), esta Sala considera que se encuentra debidamente acreditado que los cilindros utilizados para el acopio temporal de los residuos peligrosos no se encontraban tapados, ni contaban con el rotulado de identificación correspondiente.
47. En tal sentido, sí era posible que tales recipientes se desestabilicen y además que el contenido de estos (como es el caso de las sustancias peligrosas conocidas como borras) caiga sobre el área de almacenamiento. Por lo tanto, corresponde desestimar el presente extremo del recurso de apelación del administrado.
48. Por otro lado, es necesario hacer referencia a lo alegado por Petroperú en su escrito de apelación, en el sentido de que la instalación de tapas a los contenedores de residuos sólidos, así como el pintado y el rotulado de dichos recipientes, son más bien compromisos ambientales que forman parte de la mejora continua de dicha empresa.
49. Al respecto, debe indicarse –conforme ha sido analizado en el considerando 36 de la presente resolución– que la colocación de tapas en los recipientes que contienen los residuos sólidos peligrosos, así como la implementación de un rotulado visible en tales instalaciones, constituyen obligaciones establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, de acuerdo con los términos señalados en el acápite precedente. En tal sentido, resultan exigibles por estar previstas en las normas que regulan el manejo

⁴⁸ Foja 355.

⁴⁹ LEY N° 27444.
Artículo 162°.- Carga de la prueba
(...)


162.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

adecuado de los residuos sólidos⁵⁰, cuyo incumplimiento constituye infracción administrativa, conforme a lo señalado en el numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, que aprueba la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones de Osinergmin (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**). En ese sentido, debe también desestimarse este último argumento.

50. Por consiguiente, de acuerdo con el análisis seguido en el presente acápite, esta Sala considera que se encuentra debidamente acreditado que Petroperú no cumplió con almacenar de forma adecuada los residuos sólidos peligrosos, toda vez que durante la Supervisión Regular 2011 se detectó que los cilindros utilizados para el acopio temporal de dichos residuos no contaban con las tapas de protección, ni los rótulos de identificación correspondientes, conforme a lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁵¹.
51. Habiéndose acreditado en el presente caso que Petroperú incumplió las obligaciones contempladas en los numerales 1 y 2 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, debe indicarse que no resulta correcto lo sostenido por el administrado en su recurso de apelación, esto es, que la declaración de responsabilidad administrativa de dicha empresa constituiría un exceso de la Administración, toda vez que la DFSAI emitió dicha decisión luego de haber acreditado que la conducta de Petroperú configuraba la infracción administrativa tipificada en el numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD⁵². En consecuencia, dicho argumento del administrado debe ser desestimado.
52. Finalmente, con relación al argumento señalado por la recurrente, referido a que debería tomarse en cuenta que la conducta infractora imputada en el presente caso no habría ocasionado riesgo ni afectación al medio ambiente, cabe indicar que, a efectos de determinar la existencia de infracción administrativa por el incumplimiento de las normas de manejo adecuado de residuos sólidos, resulta suficiente acreditar si el administrado cumplió con implementar las condiciones establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en los términos antes analizados), sin que sea necesario, para la concurrencia de infracción, la existencia de afectación al ambiente o que se compruebe la concurrencia de un efecto



⁵⁰ Ello, independientemente de que puedan constituir mejoras continuas asumidas por Petroperú.



⁵¹ Nótese además que la administrada no presentó medio probatorio alguno que demuestre el cumplimiento de la obligación establecida en los numerales 1 y 2 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

⁵² En este punto, merece indicarse que, sobre la base del enfoque preventivo de la política ambiental, en los términos consignados en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y en la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se ha establecido un periodo durante el cual el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora. A efectos de dar cumplimiento a dicho enfoque en el marco de un procedimiento sancionador la Autoridad Decisora solo podrá: (i) determinar la responsabilidad administrativa; y, (ii) ordenar las medidas correctivas correspondientes.

negativo al mismo. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por Petroperú y confirmar la resolución apelada.

53. Por otro lado, en lo concerniente a la inexistencia de un sistema de detección de gases o vapores en el almacén central de la Refinería El Milagro (conforme a lo dispuesto en el numeral 8° del artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM), Petroperú alegó en su recurso de apelación que dicha exigencia no le resultaba aplicable, toda vez que la obligación de contar con un detector de gases o vapores con señal audible solo es exigible en tanto se almacenen residuos volátiles, mientras que en el almacén central de la Refinería El Milagro solo se almacenan residuos sólidos y no volátiles.
54. Respecto a dicho argumento, debe señalarse que de acuerdo con la observación detectada por la DS, señalada en el Informe de Supervisión, en el almacén central de la Refinería El Milagro se acopiaban residuos sólidos peligrosos, tales como tierras contaminadas con hidrocarburo, borras, entre otros.
55. Cabe precisar que las borras son sedimentos densos y viscosos de los hidrocarburos (esto es, hidrocarburos residuales), que se depositan en el fondo de los tanques de almacenamiento, razón por la cual deben ser tratados como residuos sólidos peligrosos, ello en virtud de sus características (por ejemplo, autocombustibilidad y explosividad)⁵³.
56. Asimismo, merece destacarse lo señalado por la DFSAI en el considerando 67 de la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI, esto es, que Petroperú señaló en el EIA Refinería El Milagro que la generación de componentes tales como borras, trapos contaminados con solventes de hidrocarburos, tierras contaminadas, entre otros, poseen compuestos orgánicos volátiles (COV), siendo estas sustancias orgánicas que se evaporan a temperatura y presión ambiental.
57. En ese sentido, es posible concluir que las borras y las tierras contaminadas con hidrocarburos (residuos detectados en el almacén central de la Refinería El Milagro) constituyen residuos sólidos peligrosos, razón por la cual representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente, dada sus características de autocombustibilidad y explosividad⁵⁴. Del mismo modo, tales residuos constituyen sustancias orgánicas volátiles, por lo que se

⁵³ Al respecto, es importante indicar que las borras constituyen "residuos que se forman después de largos periodos de tiempo, por sedimentación y aglomeración, mayormente generados en los tanques y tuberías de la industria del petróleo".

Suárez Hernández, L. M. Desarrollo de un método químico para recuperación de crudo a partir de las borras generadas en los procesos de mantenimiento de tanques y tuberías en distritos de producción petroleros de Colombia (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia), p. 5
Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/5245/>

⁵⁴ De acuerdo con la definición establecida en el artículo 22° de la Ley N° 27314, los residuos sólidos peligrosos representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente, dada sus características, entre ellas, de autocombustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad.

encuentran sujetas a las condiciones establecidas en el marco normativo que regula su adecuado manejo.

58. Habiéndose acreditado que los residuos peligrosos detectados en el almacén central de la Refinería El Milagro constituían componentes volátiles, se concluye que Petroperú se encontraba obligado a cumplir con la disposición establecida en el numeral 8 del artículo 40° del Decreto Supremo N° 57-2004-PCM, referido a la instalación de sistemas de detección de protección de gases y vapores.
59. No obstante ello, y sobre la base de lo recogido en el Informe de Supervisión, ha quedado acreditado que durante la Supervisión Regular 2011 Petroperú no implementó la instalación requerida por la norma, siendo los residuos sólidos peligrosos almacenados en el almacén central, componentes volátiles (conformados por las tierras con hidrocarburos y las borras)⁵⁵.
60. De acuerdo con lo expuesto, debe desestimarse el presente extremo del recurso de apelación de Petroperú.
61. Adicionalmente, con relación a lo señalado por Petroperú en su apelación, en el sentido de que, durante la Supervisión Regular 2011, la DS no detectó que en su almacén central existiesen gases, ni productos volátiles que pudiesen haber significado una condición de riesgo para la seguridad de las personas e instalaciones; esta Sala debe reiterar lo señalado en el considerando 52 de la presente resolución, esto es, de que para determinar la existencia de una infracción administrativa por el incumplimiento de las normas de manejo adecuado de residuos sólidos, basta con acreditar que el administrado no haya cumplido con lo establecido en el numeral 8 del artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, siendo esta una infracción administrativa tipificada en el numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, ello sin que sea necesario constatar la existencia de riesgo o afectación al ambiente.
62. En ese sentido, debe desestimarse del mismo modo el presente extremo de la apelación de la administrada.
63. De igual manera, es necesario precisar que lo alegado por Petroperú, en el sentido que el almacén temporal de Residuos Sólidos Peligrosos se encontraba ventilado, conteniendo recipientes ordenados, inventariados y bajo control, no resulta idóneo, toda vez que el hecho imputado en el presente extremo del procedimiento se encuentra relacionado a no contar con el sistema de detección de gases o vapores peligrosos con alarma audible.
64. Finalmente, en lo concerniente a lo señalado por el administrado, sobre que la Refinería El Milagro se encuentra fuera de servicio desde inicios del año 2015,


⁵⁵ Cabe precisar que la falta de instalación del sistema de detección de vapores o gases en el almacén central de la Refinería El Milagro no ha sido objetado por el administrado, sino solo la condición de volatilidad de los residuos sólidos peligrosos almacenados en el referido almacén.

razón por la cual la Planta de Ventas El Milagro recibe los combustibles por camiones/tanques procedentes de Refinería Talara, debe indicarse que – conforme ha sido expuesto en considerandos previos– la conducta infractora del presente procedimiento se encuentra referida a los hechos detectados durante la Supervisión Regular 2011 (esto es, el almacenamiento de residuos sólidos en cilindros sin contar con tapas ni rótulos de identificación, así como la falta de instalación en el almacén central de sistemas de detección de gases o vapores peligrosos con alarma audible), razón por la cual el presente argumento del administrado no resulta pertinente con relación al presente extremo.

65. Adicionalmente, esta Sala considera importante precisar que, en la medida que ha quedado acreditado que la declaración de responsabilidad administrativa de Petroperú por el incumplimiento de la obligación establecida en el numeral 8 del artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, la misma que configura la infracción administrativa tipificada en el numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, ha sido debidamente efectuada; resulta necesario exigir el cumplimiento de la medida correctiva ordenada por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI, con relación a dicha conducta infractora.
66. Partiendo de todo lo expuesto, esta Sala considera acreditado que, durante la Supervisión Regular 2011, Petroperú no almacenó adecuadamente los residuos sólidos peligrosos del almacén central Refinería El Milagro, toda vez que incumplió las disposiciones establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo 38° y el numeral 8 del artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:



PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A., por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 38° y 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.



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



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

VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

Con el respeto que merecen los vocales de la Sala, se considera oportuno señalar que, se está en desacuerdo con el voto en mayoría que resuelve confirmar la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAL del 30 de octubre de 2015, la cual declara la responsabilidad de la administrada por parte de Petróleos del Perú (en adelante, **Petroperú**) por la siguiente conducta infractora:

- (i) Petroperú almacenó residuos sólidos en cilindros que no contaban con tapas ni rótulos de identificación, y en un almacén que no contaba con sistemas de detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible.

Al respecto, esta vocalía procederá a desarrollar y exponer los argumentos de hecho y derecho que sustentan la posición en discordia:

Fundamentos del presente voto en discordia:

▪ Con relación a lo establecido en el marco jurídico vigente:

1. Toda empresa que desee invertir y tener actividad económica en el territorio peruano, debe someterse –entre otros– a la normativa ambiental vigente. En tal sentido, para desarrollar la actividad económica, la empresa y futura administrada, debe obtener la certificación ambiental emitida por el órgano certificador y, para conseguir dicha certificación, debe presentar sus Instrumentos de Gestión Ambiental (en adelante, **IGA**), entre los cuales se encuentra el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, **EIA**).
2. Al respecto, merece indicarse que el EIA es un instrumento de gestión ambiental de carácter prospectivo, el cual incluye –entre otros aspectos– la identificación de los impactos ambientales y sociales que podrían generarse de la actividad económica a desarrollar, así como las medidas que permitan evitar o reducir los referidos impactos⁵⁶.
3. En virtud de lo anterior, el EIA debe contener en su estructura, un capítulo referido al Plan de Manejo Ambiental (en adelante, **PMA**), el mismo que incluye los programas y actividades que son necesarios para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar (de ser el caso) los impactos ambientales generados por el

⁵⁶ Ello conforme se establece en el artículo 25° de la Ley N° 28611, el mismo que prescribe lo siguiente:

"Artículo 25°.- De los Estudios de Impacto Ambiental Los Estudios de Impacto Ambiental - EIA son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluirá un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad. La ley de la materia señala los demás requisitos que deban contener los EIA".

(Resultado agregado).

proyecto durante las diferentes etapas del mismo, siendo uno de estos programas, el vinculado al manejo y gestión de residuos sólidos⁵⁷.

4. Cabe precisar que –de acuerdo con el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁵⁸, norma que regular el subsector de hidrocarburos– los compromisos asumidos por el titular en su instrumento de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental⁵⁹.
5. De acuerdo con lo expuesto, se advierte que el EIA contempla –entre otros– la forma como el titular de las actividades de hidrocarburos implementará la normativa vigente como las establecidas para la gestión de residuos sólidos; por lo que al ser aprobado por el órgano certificador, las acciones contenidas en dicho instrumento resultan de obligatorio cumplimiento.

⁵⁷ De acuerdo con los Términos de Referencia para la elaboración de Estudios Ambientales Detallados (EIA-d), emitido por el Ministerio de Energía y Minas.
Consulta en:
<http://www.senace.gob.pe/download/senacenormativa/NAS-4-5-06-TdR-HC-04-EIA-d.pdf>

⁵⁸ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.
Artículo 9°.- Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

⁵⁹ Del mismo modo, la obligatoriedad del cumplimiento de los compromisos ambientales establecidos en el EIA ha sido establecidos en las siguientes normas:

LEY N° 28611.

Artículo 16°.- De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias."

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

- Con relación al presente procedimiento administrativo sancionador:
6. En el presente caso, mediante Resolución Directoral N° 581-2007-MEM/AEE del 10 de julio de 2007⁶⁰, la Dirección General de Asuntos Ambientales y Energéticos del Minem aprobó a favor de Petroperú, el EIA para el "Aumento de su Capacidad de Refinación y de Almacenamiento en la Refinería "El Milagro" (en adelante, **EIA Refinería El Milagro**), cuyo Programa de Manejo de Residuos (contemplado en el numeral 5.4.2.1.4. del PMA) y, específicamente, las medidas para el manejo de residuos sólidos (descritas en la sección RO-2 del PMA), establecen lo siguiente:

5.4.2.1.4 Programa de Manejo de Residuos

El Programa de Manejo de Residuos durante la operación del proyecto tendrá como objetivo reducir la probabilidad contaminación de aguas, suelos, prevenir descargas accidentales de productos peligrosos, así como la generación de malos olores y proliferación de vectores.

El manejo de los residuos cumplirá con todas las exigencias para el almacenamiento, manejo, transporte y disposición final contemplados en la legislación peruana y que apliquen a las operaciones así como cualquier regulación que sea emitida durante la etapa de operación. El plan de manejo de residuos será aplicado por todos los empleados de RFEM y cualquier contratista que realice trabajos dentro de la refinería.

El manejo de los residuos contemplará los siguientes programas:

- RO-1 Manejo de Residuos Líquidos
- RO-2 Manejo de Residuos Sólidos

Al final de este capítulo se describen las medidas específicas contempladas dentro del Programa de Manejo de Residuos sólidos y líquidos durante la operación.

RO-2 MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS

OBJETIVO	
Establecer pautas de manejo de los residuos sólidos durante la operación.	
EVALUACIÓN AMBIENTAL	
EFFECTOS A MANEJAR	ELEMENTOS AFECTADOS
- Alteración de la calidad físico-química del agua	- Agua
- Alteración de la calidad físico-química del suelo	- Suelo

⁶⁰ Fojas 16 al 19.

RO-2 MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS

OBJETIVO

Establecer pautas de manejo de los residuos sólidos durante la operación.

EVALUACIÓN AMBIENTAL

EFFECTOS A MANEJAR	ELEMENTOS AFECTADOS
- Alteración de la calidad físico-química del agua	- Agua
- Alteración de la calidad físico-química del suelo	- Suelo

ACCIONES A DESARROLLAR

- En lo posible, se establecerán estrategias para el manejo de los residuos basados en los principios de Reducción, Reutilización Recuperación y Reciclaje.
- Los residuos se clasificarán en peligrosos y no peligrosos dependiendo de sus características.
- El supervisor ambiental de RFEM deberá estar capacitado para identificar el tipo de residuo. Si llegase a existir dudas acerca del tipo de residuo, éste será tratado como peligroso a menos que se realice una caracterización físicoquímica del residuo que demuestre lo contrario.
- Para el caso de los residuos no peligrosos, se identificarán aquellos que puedan ser reciclados o reutilizados.
- Se dispondrá de recipientes adecuados y debidamente identificados para la recolección por separado de residuos peligrosos y no peligrosos. Los recipientes deberán ser identificados dependiendo del tipo de residuo que contengan y de acuerdo al código de colores del SGA.
- Se adecuará un área para el acopio temporal de residuos para posteriormente ser dispuestos de acuerdo a su clasificación.
- En la Tabla RO-2.1 se presenta un resumen de los residuos sólidos asociados a la operación del proyecto, la cantidad prevista y la posible disposición final.

Residuos Sólidos No peligrosos

- Están conformados por todos los residuos que no están directamente asociados a la refinería tales como desechos provenientes de la zona de vivienda (residuos de comida, papel, cartón, plásticos, vidrios, etc.) y de Edificio administrativo y de ventas. Se almacenan en recipientes color Azul, verde y celeste.
- Todos los materiales serán transportados por la empresa de servicio contratada para tal fin.

7. Conforme se desprende del extracto del instrumento de gestión ambiental citado, Petroperú se comprometió a realizar acciones para identificar debidamente (esto es, mediante rótulos) los recipientes con el fin de almacenar por separado los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos. En tal sentido, mediante el compromiso asumido y que fue aprobado por el certificador, el titular de las actividades de hidrocarburos incorporó la normativa vigente.
8. Complementariamente a lo manifestado, las exigencias establecidas en el régimen de gestión de residuos sólidos, cuyo cumplimiento se encuentra establecido como un compromiso en el EIA Refinería El Milagro, debe indicarse que el artículo 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**), describe –entre otras condiciones para el acondicionamiento de los residuos sólidos– **que los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte.**

9. De lo anterior se desprende que los generadores de los residuos sólidos peligrosos, deben acondicionar los recipientes, cuya dimensión, forma y material evite pérdidas o fugas. En esa línea, el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 –que Petroperú presentó a la Administración–, indicó que la forma concreta que dicha empresa consideró para cumplir con la norma bajo análisis fue a través de la colocación de tapas en los contenedores, conforme de muestra a continuación:

"ESTACIÓN 7

(...)

7. Residuos Sólidos No Municipales: Peligrosos y no peligrosos

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

a) Residuos Peligrosos

*Los envases usados de tolueno, xileno, benceno, inhibidor de corrosión, biocida, cartuchos de tóner y tinta, entre otros, **serán almacenados temporalmente debidamente segregados en contenedores rotulados y con tapa de acuerdo a la Norma de INDECOPI (NTP 900.058.2005) y/o dispuestos en un área única identificada y destinada para tal fin dentro de la Estación (ART. 10° del Reglamento), para su retorno a los proveedores o hasta su disposición final a través de una EPS-RS.***

El área destinada deberá estar cerrada, cercada, bajo techo y tener el piso liso, impermeable y resistente (Art. 40° de Reglamento).

La borra, será almacenada temporalmente en cilindros de color rojo, debidamente rotulados y cerrados, hasta su disposición final a través de una EPS-RS (Art. 10° del Reglamento), para su retorno a los proveedores o hasta su disposición final a través de una PS-RS.

Trapos impregnados con crudo, aceite, combustible, solvente serán almacenados temporalmente en contenedores de color rojo, debidamente rotulados; de igual forma y en contenedores separados, deben almacenarse los fluorescentes, filtros, tarjetas electrónicas, circuitos impresos de teléfonos y pilas, hasta su disposición final a través de una EPS-RS-

(El énfasis es agregado)

10. Por tanto y en relación a la conducta infractora materia del presente procedimiento administrativo sancionador, esta vocalía considera que la norma que debió imputarse a Petroperú fue la contemplada en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, referida al cumplimiento de los compromisos ambientales establecidos en el EIA, previamente aprobado por la autoridad certificadora.

▪ **Conclusiones del voto:**

11. De lo expuesto en el presente voto, se concluye que cuando una persona (natural o jurídica) desea desarrollar o se encuentra desarrollando actividad económica en el Perú, está obligado a cumplir con la normatividad ambiental vigente.
12. De acuerdo con lo establecido en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, la forma en que el Estado Peruano ha asegurado el cumplimiento de la normativa ambiental vigente, es través del otorgamiento de la certificación (esto es, con la aprobación de su EIA). En efecto, la aprobación del EIA asegura que la autoridad competente haya seguido un riguroso procedimiento, e irrestricto cumplimiento de la normativa ambiental vigente, a fin de garantizar el adecuado desarrollo de la actividad de hidrocarburos en lo que respecta, entre otros, a la gestión de los residuos sólidos generados por el proyecto de hidrocarburos.
13. Complementariamente, el otorgamiento de la certificación ambiental a favor de Petroperú, garantiza que la autoridad competente haya revisado y validado cada una de los programas y acciones propuestos por la administrada, entre ellos, el programa para manejar los residuos sólidos generados durante su operación, y por tanto, se garantiza el cumplimiento del marco normativo ambiental vigente (conformado por el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM).
14. En tal sentido, y con relación a la conducta infractora materia del presente procedimiento administrativo sancionador, esta vocalía considera que, lo que se debió exigir a Petroperú fue el cumplimiento de los compromisos establecidos y aprobadas en su EIA Refinería El Milagro, conforme con lo establecido en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM; teniendo en cuenta que –en los términos expuestos en el presente voto– el cumplimiento de tales compromisos, garantiza la aplicación de las obligaciones establecidas en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
15. En virtud de lo expuesto, esta vocalía considera que la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, fue emitida vulnerando el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, al no haberse realizado una adecuada subsunción de hechos a la norma sustantiva y a la norma tipificadora, incurriendo así en la causal de nulidad prevista en el numeral 10.1 del artículo 10° de la citada norma legal⁶¹.

⁶¹ LEY N° 27444.

Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

(...).



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Por las consideraciones expuestas, el presente voto en discordia es por declarar NULA la Resolución Directoral N° 1015-2015-OEFA/DFSAI del 30 de octubre de 2015, debiendo retrotraerse el procedimiento hasta donde el vicio se produjo a fin que la Autoridad Decisora cumpla con sus atribuciones.



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