



**EXPEDIENTE N°** : 1524-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
**ADMINISTRADO** : PETRÓLEOS DEL PERÚ - PETROPERÚ S.A.  
**UNIDAD PRODUCTIVA** : ESTACIÓN N° 1 DEL OLEODUCTO NORPERUANO  
**UBICACIÓN** : DISTRITO DE URARINAS, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LORETO  
**SECTOR** : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS  
**MATERIAS** : RESIDUOS SÓLIDOS  
MEDIDAS CORRECTIVAS  
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Lima, 8 de setiembre del 2017

**VISTOS:** El Informe Final de Instrucción N° 0588-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de junio del 2017, el escrito de descargo del 13 de julio del 2017 presentado por Petróleos del Perú - Petroperú S.A. (en lo sucesivo, Petroperú); y, demás actuados en el expediente;

#### CONSIDERANDO:

##### I. ANTECEDENTES

1. Del 09 al 10 de julio del 2013, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en lo sucesivo, **Dirección de Supervisión**) realizó una acción de supervisión regular<sup>1</sup> las instalaciones de la Estación N° 1 del Oleoducto Norperuano (en lo sucesivo, Estación N° 1 del ONP) ubicado en el distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto y operado por Petróleos del Perú - Petroperú S.A. (en lo sucesivo, Petroperú), con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y de sus obligaciones ambientales fiscalizables.
2. Los resultados de la referida supervisión fueron recogidos en el Informe N° 1440-2013-OEFA/DS-HID<sup>2</sup> (en lo sucesivo, Informe de Supervisión), que contiene el detalle del supuesto incumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable cometida por el administrado.
3. Asimismo, el Informe Técnico Acusatorio N° 613-2016-OEFA/DS<sup>3</sup> del 15 de abril del 2016 (en lo sucesivo, Informe Técnico Acusatorio) elaborado por la Dirección de Supervisión, contiene el desarrollo del presunto incumplimiento detectado durante la acción de supervisión, concluyendo la responsabilidad de Petroperú por presuntas infracciones a la normativa ambiental.
4. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 626-2017-OEFA-DFSAI/SDI<sup>4</sup> del 28 de abril de 2017 y notificada el 15 de mayo de dicho año<sup>5</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en lo sucesivo, Subdirección de Instrucción) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en lo sucesivo,

<sup>1</sup> El Acta de Supervisión Directa – Subsector Hidrocarburos N° 008529 se encuentra en la página 35 del documento digital denominado Informe de Supervisión N° 1440-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el folio 7 del Expediente.

<sup>2</sup> El Informe de Supervisión N° 1440-2013-OEFA/DS-HID se encuentra contenido en el folio 7 del Expediente.

<sup>3</sup> Folios del 1 al 4 del Expediente.

<sup>4</sup> Folios del 5 y 6 del Expediente (anverso y reverso)

<sup>5</sup> Folio 8 del Expediente.



DFSAI) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en lo sucesivo, PAS) contra el administrado, atribuyéndole a título de cargo la presunta conducta infractora que se detalla a continuación en la Tabla N° 1:

**Tabla N° 1: Presunto incumplimiento imputado a Petroperú**

Hecho imputado	Norma supuestamente incumplida	Norma que tipifica la eventual infracción y sanción	Eventual sanción aplicable
Petróleos del Perú - Petroperú S.A. no habría realizado adecuadamente el acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos (tierra contaminada con hidrocarburos), al haberse encontrado dichos residuos en bolsas que permitían que los mencionados residuos se escurran al exterior, sin el uso de contenedores que reúnan las condiciones de seguridad previstas en el ordenamiento legal.	Artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.  Artículo 10° y 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo 057-2004-PCM	Numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	Hasta 3,000 UIT



5. Cabe precisar que, pese a que el administrado ha sido válidamente notificado<sup>6</sup> con la Resolución Subdirectoral N° 626-2017-OEFA-DFSAI/SDI no presentó sus descargos.

6. El 06 de julio del 2017, mediante Carta N° 1191-2017-OEFA/DFSAI/SDI se notificó a Petroperú el Informe Final de Instrucción N° 0588-2017-OEFA/DFSAI/SDI (en lo sucesivo, Informe Final de Instrucción)<sup>7</sup>.

7. El 13 de julio del 2017, Petroperú presentó sus descargos<sup>8</sup> al Informe Final de Instrucción.

8. El 6 de setiembre de 2017, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Petroperú en sus descargos.

## II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

9. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación de la Ley N° 30230, por lo que corresponde aplicar al mismo las disposiciones contenidas en la citada Ley, en las "Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en lo sucesivo, Normas Reglamentarias) y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador

<sup>6</sup> Folio 8 del Expediente.

<sup>7</sup> Folios del 9 al 14 del Expediente.

<sup>8</sup> Folios del 17 al 79 del Expediente.



del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en lo sucesivo, TUO del RPAS).

10. En ese sentido, siendo de aplicación la Ley N° 30230, se verifica que la infracción imputada en el presente Procedimiento Administrativo Sancionador es distinta al supuesto establecido en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la referida Ley, pues de la imputación no se aprecia infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas, el desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el Artículo 2° de las Normas Reglamentarias, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:
- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
  - (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
11. Cabe resaltar que en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

### III. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1 Único hecho imputado: Petroperú no realizó adecuadamente el acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos (tierra contaminada con hidrocarburos), al haberse encontrado dichos residuos en bolsas que permitían que los mencionados residuos se escurran al exterior, sin el uso de contenedores que reúnan las condiciones de seguridad previstas en el ordenamiento legal.

12. El Artículo 48<sup>o</sup> del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en lo sucesivo, RPAAH) establece que los residuos sólidos - en cualquiera de las



<sup>9</sup> **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.**

**"Artículo 48°.-** Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias. 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, mares o cualquier otro cuerpo de agua."



actividades de hidrocarburos - serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en lo sucesivo, LGRS) y su Reglamento, modificatorias, sustitutorias y complementarias.

13. Por su parte, el Artículo 38<sup>o10</sup> del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, RLGSR) señala que, entre otros, los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente, cuya dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad de manera que eviten pérdidas o fuga durante el almacenamiento, asimismo, deben contar con rotulo que identifique el tipo de residuo.
14. En ese sentido, Petroperú, en su calidad de titular de las actividades de hidrocarburos y generador de residuos sólidos, se encuentra en la obligación de acondicionar sus residuos sólidos según su naturaleza física, química y biológica, asimismo, según sus características de peligrosidad, incompatibilidad y reacciones con el material del recipiente que lo contiene, con la finalidad de aislar los residuos peligrosos del ambiente; para ello, los recipientes deben ser considerados teniendo en cuenta la dimensión, forma y material de tal manera que asilen los residuos peligrosos del ambiente y eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, En consecuencia, les es exigible acondicionar y almacenar los referidos residuos de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada.

### III.1.1. Análisis del hecho imputado

15. La Dirección de Supervisión realizó del 9 al 10 de julio del 2013 una acción de supervisión a la Estación N° 1 del ONP, donde constató el almacenamiento de tierra contaminada con hidrocarburos en las instalaciones del local del incinerador de residuos sólidos domésticos del área de tanques, proveniente del derrame ocurrido en fecha 26 de diciembre de 2011.
16. Asimismo, en el Informe de Supervisión<sup>11</sup> se indicó que Petroperú se encontraba almacenando residuos sólidos peligrosos, consistentes en tierras contaminadas con hidrocarburos, almacenados en bolsas que permitían que dichos residuos se escurran hacia el exterior, lo cual se sustenta en los registros fotográficos<sup>12</sup> N° 11 y 12 adjuntos al referido informe, de los cuales se aprecia el ambiente del incinerador de residuos sólidos domésticos, donde se almacena la tierra contaminada con hidrocarburos; así como el almacenamiento de la tierra



- <sup>10</sup> **Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. "Artículo 38°. - Acondicionamiento de residuos**  
*Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:*

  1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;
  2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;
  3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;
  4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste".
- <sup>11</sup> En el punto 5.3 *Hallazgos Nuevos*, La Dirección de Supervisión describió el Hallazgo N° 1, que puede ser visualizado en la página 15 del documento digital denominado Informe de Supervisión N° 1440-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el folio 7 del Expediente.
- <sup>12</sup> Página 28 y 29 del documento digital denominado Informe de Supervisión N° 1440-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el folio 7 del Expediente.



contaminada con hidrocarburos (estimado en 1,900 sacos de polietileno de 30 kilos de capacidad cada uno).

17. El Informe Técnico Acusatorio efectuó el análisis de los documentos<sup>13</sup> presentados por Petroperú, señalando que - de los mismos - no se advierte que el administrado haya procedido al cambio de los recipientes donde se almacenaban los residuos sólidos.

### III.1.2. Análisis de descargos

#### A) Aplicación del principio Non bis in ídem

18. Petroperú argumentó la aplicación del principio Non Bis In Ídem, puesto que en la Resolución Subdirectoral N° 452-2016-OEFA/DFSAI/SDI, correspondiente al Expediente N° 1297-2016-OEFA/DFSAI/SDI, se le inició un PAS por realizar un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos.
19. En ese sentido, señaló la existencia de un PAS previo por el mismo hecho imputado, habiendo realizado la Dirección de Supervisión, mediante supervisión regular del 10 al 12 de marzo del 2017 el seguimiento de la medida correctiva impuesta<sup>14</sup> en el marco del citado expediente. Así, Petroperú presentó el siguiente cuadro, con la finalidad de acreditar la concurrencia de la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento:

**Gráfico N° 1: Cuadro comparativo presentado por Petroperú**

Elementos	Expediente N° 1297-2016-OEFA/DFSAI/PAS (Resolución Subdirectoral N° 452-2016-OEFA-DFSAI/SDI notificada el 04.04.2016)	Expediente N° 1524-2016-OEFA/DFSAI/PAS (Resolución Subdirectoral N° 626-2017-OEFA-DFSAI/SDI notificada el 15.05.2016)
Sujeto	Petroperú	Petroperú
Hecho	Conducta Infractora N° 2 Petroperú realizó un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos.	Conducta Infractora N° 1 Petroperú no ha realizado adecuadamente el acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos.
Fundamento	Reglamento de Protección Ambiental con las Actividades de Hidrocarburos, aprobada mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Artículo 48° del Reglamento de Protección Ambiental con las Actividades de Hidrocarburos, aprobada mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los Artículos 10° y 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Fuente: Petroperú

20. Sobre el particular, el principio del *Non Bis In Ídem* reconocido en los Numerales 3 y 13 del Artículo 139° de la Constitución Política del Perú<sup>15</sup> constituye una

<sup>13</sup> Páginas 50 a la 57 del documento digital denominado Informe de Supervisión N° 1440-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el folio 7 del Expediente, donde se aprecia que Petroperú presentó la Carta ADOL-417-2013/ADOL-UDES0-058-2013 y anexos.

<sup>14</sup> Petroperú manifiesta que el numeral 16, Otros Aspectos, señaló "(...) al respecto, durante la supervisión se verificó que existen dos almacenes de residuos sólidos peligrosos temporales, con piso impermeable, techado y sistema de contención, reuniendo las condiciones de seguridad.

<sup>15</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.



expresión del principio de debido proceso<sup>16</sup> y de proporcionalidad, o prohibición de excesos, por el cual no es posible establecer de manera simultánea o sucesiva una doble persecución o sanción cuando se presenta concurrentemente la identidad de sujeto, hecho y fundamento<sup>17</sup>.

21. De otro lado, el Numeral 11 del Artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en lo sucesivo, TUO de la LPAG)<sup>18</sup> establece respecto del principio *Non Bis In Ídem*, la prohibición de imponer sucesiva o simultáneamente una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento<sup>19</sup>, siendo necesaria la concurrencia de todos y cada uno de estos tres elementos esenciales para la configuración del mismo.
22. En lo que respecta al contenido del principio *Non Bis In Ídem*, conforme lo señalado en el Numeral 3 del Artículo 139° de la Constitución Política del Perú, el Tribunal Constitucional ha señalado que el referido principio tiene una doble configuración, siendo que su aplicación dependerá de, si se trata de cuestionar una duplicidad de procedimientos (vertiente procesal) o una duplicidad de sanciones (vertiente material o sustantiva).<sup>20</sup>

**"Artículo 139°.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

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

(...)

13. La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada. La amnistía, el indulto, el sobreseimiento definitivo y la prescripción producen los efectos de cosa juzgada."

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA del 16 de abril de 2003.

"2. El derecho de no ser sancionado dos veces por un mismo hecho o el de no ser procesado dos veces (*ne bis in ídem*), constituye un contenido implícito del derecho al debido proceso reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución.

3. (...)

Este principio contempla la prohibición de la aplicación de múltiples normas sancionadoras, la proscripción de ulterior juzgamiento cuando por el mismo hecho ya se haya enjuiciado en un primer proceso en el que se haya dictado una resolución con efecto de cosa juzgada."

<sup>17</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2001, p. 522.

<sup>18</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

**"Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)

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

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

<sup>19</sup> Se entiende por identidad de sujeto a que la doble sanción o doble persecución es contra un mismo administrado; identidad de hecho consiste en que las conductas incurridas son la misma; e identidad de fundamento está referida al bien jurídico protegido.

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 16 de abril de 2003 recaída en el Expediente N° 02050-2002-AA/TC. Fundamento Jurídico 19.

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





23. En su **vertiente material**, el *Non Bis In Ídem* excluye que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción. Ello, porque tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho<sup>21</sup>. En su **vertiente procesal**, dicho principio señala que un mismo hecho no puede ser objeto de dos procesos distintos; es decir, que se inicien dos procedimientos con el mismo objeto.

24. En ese sentido, a efectos de determinar la vulneración del principio en mención resulta necesaria la concurrencia de tres elementos esenciales que se indican a continuación ("triple identidad")<sup>22</sup>:

- (i) **Identidad subjetiva (identidad de sujeto)**, es decir, que el administrado sea el mismo en ambos procedimientos siendo irrelevante si concurre con otras personas o no, o si actúa a través de un representante;
- (ii) **Identidad objetiva (identidad de hecho)**, es decir que los hechos constitutivos de la infracción sean los mismos en ambos procedimientos; e,
- (iii) **Identidad causal o de fundamento**, entendida como la existencia de identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras, de modo tal que si los bienes jurídicos protegidos por las disposiciones materia de análisis son distintos, existirá diversidad de fundamentos; mientras que si son iguales, entonces se estará ante un caso de doble sanción<sup>23</sup>.



25. A efectos de determinar la concurrencia de la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento y la consecuente presunta vulneración del principio *Non Bis In Ídem*, a continuación, en el siguiente cuadro se expondrá la comparación del hecho imputado bajo el Expediente N° 1524-2017-OEFA/DFSAI/PAS, que corresponde al presente PAS y el hecho imputado bajo el expediente 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS.

26. Sin perjuicio de ello, corresponde precisar previamente al administrado que, luego de la verificación efectuada en la DFSAI, el expediente a que hace referencia en su escrito de descargos (Expediente N° 1297-2016-OEFA/DFSAI/SDI), no existe, razón por la cual, entiéndase que la siguiente comparación versa entre el presente PAS y el número de expediente invocado por el administrado, pero iniciado el año 2014, y variando la nomenclatura final (PAS en vez de SDI), por adecuarse a los argumentos del administrado:

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

<sup>21</sup> Párrafo extraído de la STC 2050-2002-AA/TC citada por Juan Carlos Morón Urbina en Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 2008 p. 673.

<sup>22</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. *Diccionario de Sanciones Administrativas*. Madrid: lustel. 2010, pp 765-767.

<sup>23</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Op. Cit., p. 522.



**Tabla N° 2: Comparativo entre los dos Procedimientos Administrativos Sancionadores seguidos contra Petroperú**

Elementos	Expediente N° 1524-2017-OEFA/DFSAI/PAS (Resolución Subdirectoral N° 626-2017-OEFA/DFSAI/SDI)	Expediente N° 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS (Resolución Subdirectoral N° 1303-2014-OEFA/DFSAI/SDI)
<b>Sujeto</b>	Petroperú	Petroperú
<b>Hecho</b>	No habría realizado adecuadamente el acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos (tierra contaminada con hidrocarburos), al haberse encontrado dichos residuos en bolsas que permitían que los mencionados residuos se escurran al exterior, sin el uso de contenedores que reúnan las condiciones de seguridad previstas en el ordenamiento legal.	Habría realizado un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos, al almacenar tierra impregnada con hidrocarburos en terrenos abiertos y sobre suelo natural.
<b>Fundamento</b>	Durante la supervisión del 9 al 10 de julio del 2013, la Dirección de Supervisión observó el almacenamiento de tierra contaminada con hidrocarburos proveniente del derrame ocurrido en fecha 26 de diciembre de 2011 en las instalaciones del local del incinerador de residuos sólidos domésticos del área de tanques. Asimismo, señaló que el área este de la loza de concreto del ambiente carece de barrera de contención, por lo que los líquidos que escurren de las bolsas con residuos podrían afectar al suelo con vegetación al exterior del local.	Durante la supervisión del 4 de enero del 2012 la Dirección de Supervisión observó que Petroperú habría realizado un inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos generados a raíz del derrame de petróleo crudo del 26 de diciembre del 2011 (tierra contaminada con hidrocarburos).
<b>Norma que establece la obligación</b>	<b>Artículo 48°</b> del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.  <b>Artículo 10° y 38°</b> del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo 057-2004-PCM	<b>Artículo 48°</b> del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.  <b>Artículo 39°</b> del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
<b>Norma que tipifica la sanción</b>	Numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	Numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.



Elaboración: DFSAI.

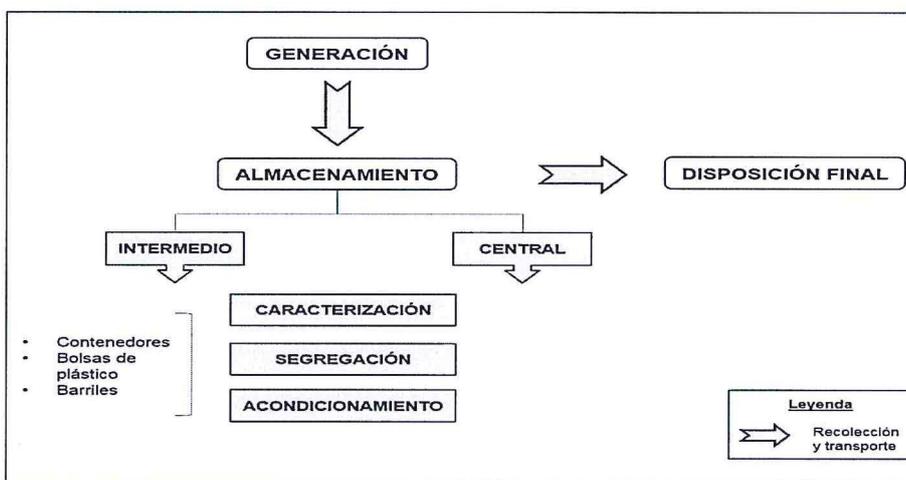
27. Del análisis de la tabla N° 2 anterior, se aprecia que, si bien, ambos PAS han sido iniciados contra Petroperú (sujeto), nótese que los hechos de cada PAS son



distintos, es decir, mientras en el PAS del Expediente N° 1524-2017-OEFA/DFSAI/PAS se imputa a Petroperú que no habría realizado un **adecuado acondicionamiento** de sus residuos sólidos peligrosos, debido a que los mismos habrían sido **encontrados en bolsas** que permitían su escurrimiento al exterior; en el PAS del Expediente N° 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS, se reprocha a Petroperú por no haber realizado un **adecuado almacenamiento** de sus residuos sólidos peligrosos, debido a que los mismos habrían sido **almacenados en terrenos abiertos y sobre el suelo natural**.

- 28. En ese sentido, teniendo en cuenta que el Artículo 10° del RLGRS establece que todo generador de residuos sólidos se encuentra obligado a **acondicionar y almacenar** en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previa entrega a la EPS-RS para continuar con su manejo hasta su destino final<sup>24</sup>, corresponde precisar dichas obligaciones.
- 29. De manera general, un adecuado manejo de residuos sólidos comprende tres (3) etapas principalmente: generación, almacenamiento y disposición final, las cuales deben ser desarrolladas sin causar impactos negativos al ambiente, tal como se aprecia a continuación:

**Gráfico N° 2: Etapas del manejo de residuos sólidos**



Elaboración: DFSAI

Fuente: Adaptado del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) y HONDUPALMA. *Guía de Manejo de residuos sólidos*. Honduras, 2011, p. 5.

- 30. Constituye una de las etapas más importantes de la gestión de residuos sólidos su almacenamiento, que comprende el siguiente manejo ambiental:

- **Caracterización:** Identificar qué tipo de residuos son: peligrosos o no peligrosos<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por EL Decreto Supremo N° 057-2004-PCM "Artículo 10°. - Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS-RS o EC-RS  
 Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final."

<sup>25</sup> Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. "Artículo 25°.- Obligaciones del generador  
 El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a: (...)"



- **Segregación:** Separar los residuos peligrosos y no peligrosos.
- **Acondicionamiento:** Adecuar el lugar de almacenamiento de tal manera que no se produzca un impacto negativo al ambiente.

31. Tratándose de las actividades de hidrocarburos, como se ha mencionado precedentemente, el Artículo 48 del RPAAH<sup>26</sup>, dispone que los residuos sólidos serán manejados de manera concordante con la LGRS y su reglamento.
32. De ese modo, el Artículo 38° del RLGRS<sup>27</sup> (norma que, en concordancia, establece la obligación en el presente PAS) regula, en lo que concierne al acondicionamiento de residuos , que los recipientes que los contienen aislen los mismos del ambiente y cumplan las condiciones de seguridad adecuadas. De forma distinta, el Artículo 39° del RLGRS<sup>28</sup> (norma que establece la obligación del PAS del Expediente N° 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS) prohíbe el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, entre otros, en terrenos abiertos.
33. En ese sentido, si bien, las imputaciones de ambos PAS se encuentran dentro de la etapa del almacenamiento a que hace referencia el RLGRS, téngase en cuenta que, mientras que en el presente PAS; se imputó haberse encontrado tierra contaminada con hidrocarburos en bolsas que permitían que los mencionados residuos se escurran al exterior; en el PAS del expediente N° 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS, se imputó el almacenamiento de tierra impregnada con hidrocarburos en terrenos abiertos y sobre el suelo natural, hechos que no son idénticos entre sí, en la medida que en uno de ellos se observa el estado de aquello que se usó para acondicionar los residuos sólidos peligrosos (bolsas), mientras que en el otro PAS, se observó la forma de almacenamiento (en terrenos abiertos) de los residuos sólidos peligrosos.



2. Caracterizar los residuos que generen según las pautas indicadas en el Reglamento y en las normas técnicas que se emitan para este fin; (...)."

- 26 **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el 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 (...)."

- 27 **Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.**  
"Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos  
Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:  
1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;  
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;  
3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos; (...)."  
(El subrayado ha sido agregado).

- 28 **Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.**  
"Artículo 39.- Consideraciones para el almacenamiento  
Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos: 1. En terrenos abiertos;  
2. A granel sin su correspondiente contenedor;  
3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;  
4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,  
5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.  
Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos".





34. Ahora bien, en la medida que ha quedado acreditado que los hechos imputados en ambos PAS son distintos entre sí, existiendo, por consiguiente, diversidad de fundamentos para la imputación de cada PAS, corresponde desestimar los argumentos de Petroperú al respecto.
35. Sin perjuicio de ello, en lo referido a que la Dirección de Supervisión, mediante supervisión regular del 10 al 12 de marzo del 2017, efectuó el seguimiento de la medida correctiva impuesta en el marco del PAS<sup>29</sup> – que, según refiere el administrado – acreditaría una doble imputación de la conducta en análisis, corresponde señalar que, de acuerdo al Acta de Supervisión regular presentada por el administrado en calidad de medio probatorio, se aprecia, dentro de las obligaciones fiscalizables<sup>30</sup>, que el Numeral 6 se encuentra referido a la acreditación de que la Estación N° 1 del ONP cuenta con instalaciones de almacenamiento temporal de residuos sólidos, ello en el marco de la Resolución Directoral N° 452-2016-OEFA/DFSAI, que corresponde al expediente N° 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS, del cual esta Dirección ha hecho referencia precedentemente para efectuar la comparación de imputaciones.
36. Sin embargo, corresponde precisar que el seguimiento de la medida correctiva a que hace referencia el numeral 6 del Acta de Supervisión en referencia, no cautela el acondicionamiento de residuos en recipientes que aíslen los mismos del ambiente y cumplan las condiciones de seguridad adecuadas, tratándose el seguimiento de la medida correctiva ordenada en el expediente N° 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS sobre la verificación de las instalaciones de almacenamiento temporal de residuos sólidos.
37. Es más, seguidamente, en el acápite de verificación de obligaciones, sobre el numeral 6, la Dirección de Supervisión constató<sup>31</sup> que en el área donde se almacenaba tierra contaminada con hidrocarburos, se observó suelo impregnado con hidrocarburos que podría ser producto de lixiviados o restos de residuos sólidos peligrosos que fueron almacenados. Asimismo, se señaló que, al cierre del Acta en referencia, el administrado no subsanó el presunto incumplimiento.
38. De lo anterior, es posible concluir que, a la fecha de la supervisión en análisis, 12 de marzo del 2017, el administrado tendría pendiente el cumplimiento de sus obligaciones, y si bien, podrían existir indicios - en lo referido al hecho materia del presente PAS – de que la conducta del administrado continúa, ello será analizado en el acápite de medidas correctivas, de ser el caso.
39. Finalmente, conviene precisar que la verificación del Acta de Supervisión regular alegada por Petroperú, consistente en que existen dos almacenes de residuos sólidos peligrosos temporales, con piso impermeable, techado y sistema de contención, reuniendo las condiciones de seguridad, precisamente se encuentra dentro de la verificación del numeral 6 del Acta de Supervisión regular, razón por



<sup>29</sup> Petroperú, equivocadamente, hace referencia que en la Resolución Subdirectoral N° 452-2016-OEFA/DFSAI/SDI, (Expediente N° 1297-2016-OEFA/DFSAI/SDI), se le inició un PAS por realizar un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos, y que, en la supervisión regular del 10 al 12 de marzo del 2017, se efectuó el seguimiento de la medida correctiva impuesta en el marco del citado expediente.

<sup>30</sup> Folio 41 del Expediente.

<sup>31</sup> Folio 43 del Expediente.



la cual el seguimiento de la medida correctiva<sup>32</sup> ordenada dentro del Expediente N° 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS, no acredita la vulneración del Non Bis In Idem.

**B) Subsanación del Hallazgo Moderado**

- 40. Petroperú argumentó la subsanación del hecho imputado debido a que, cuando el hallazgo es calificado como un "incumplimiento de menor trascendencia" es valorado por el ordenamiento jurídico con el archivo del PAS, ello de acuerdo al Artículo 21<sup>o33</sup> y 23<sup>o34</sup>, Numeral b) del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD (en lo sucesivo, Reglamento de Supervisión Directa aprobado por RCD N°016-2015), que determina las acciones frente a los hallazgos moderados, así como el no recomendar el inicio del PAS, como efecto de la subsanación.
- 41. Sobre el particular, el Reglamento de Supervisión Directa aprobado por RCD N°016-2015, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28 de marzo del 2015 y vigente a partir del día siguiente de su publicación, es decir, el 29 de marzo del 2015, dispuso en la Primera Disposición Complementaria Transitoria<sup>35</sup>, que las supervisiones que a la fecha de su entrada en vigencia se encuentren en trámite, se rigen por lo establecido en el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD (en lo sucesivo, Reglamento de Supervisión Directa aprobado por RCD N°007-2013).

<sup>32</sup> La Resolución Directoral N° 452-2016-OEFA/DFSAI (Expediente N° 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS) ordenó como medida correctiva lo siguiente:



<p>Petróleos del Perú – Petroperú S.A. realizó un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos, al almacenar tierra impregnada con hidrocarburo en terrenos abiertos y sobre suelo natural.</p>	<p>Acreditar que la Estación 1 – Saramuro del Oleoducto Norperuano cuenta con instalaciones de almacenamiento temporal de residuos sólidos, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.</p>	<p>En un plazo no mayor a quince (15) días hábiles contados desde la notificación de la presente resolución, remitir a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental un informe que adjunte un plano de ubicación y registros fotográficos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS84 de las instalaciones de almacenamiento temporal de residuos sólidos que cumplan lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.</p>
---	---	--



<sup>33</sup> Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD  
**Artículo 21°.** - De las acciones frente a los hallazgos críticos, significativos y moderados

(...)  
b) Hallazgos moderados: Si se verifica que el administrado no ha desvirtuado ni subsanado el hallazgo detectado, entonces la Autoridad de Supervisión Directa dispondrá la emisión de Informe Técnico Acusatorio. En caso se verifica que el administrado ha subsanado el hallazgo, la Autoridad de Supervisión Directa podrá decidir no emitir un Informe Técnico Acusatorio. Si se comprueba que ha realizado anteriormente una conducta similar al hallazgo detectado, corresponderá emitir un Informe Técnico Acusatorio.

<sup>34</sup> Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD  
**Artículo 23°.- De los efectos de la subsanación voluntaria**

Los efectos de la subsanación voluntaria se determinan en función a la naturaleza del hallazgo, conforme a las siguientes reglas:  
b) Si el hallazgo subsanado califica como moderado, la Autoridad de Supervisión Directa podrá decidir no emitir un Informe Técnico Acusatorio. En tal supuesto, deberá remitir una carta al administrado comunicándole la conformidad de la subsanación realizada.

<sup>35</sup> Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD

**Primera.** - Las supervisiones que a la fecha de entrada en vigencia del presente reglamento se encuentren en trámite se rigen por lo establecido en el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD.



42. En ese sentido, teniendo en cuenta que la Dirección de Supervisión realizó del 9 al 10 de julio del 2013 la acción de supervisión materia del presente PAS, que al 29 de marzo del 2015 se encontraba en trámite; en la medida que el Informe Técnico Acusatorio fue emitido por la Dirección de Supervisión el 15 de abril del 2016, es decir, en fecha posterior a la vigencia del Reglamento de Supervisión Directa aprobado por RCD N°007-2013; corresponde precisar al administrado que las disposiciones del Reglamento de Supervisión Directa aprobado por RCD N°016-2015 no son aplicables en el presente PAS.
43. De otro lado, en lo referido a que el hecho imputado<sup>36</sup> en el presente PAS califica como un incumplimiento de menor trascendencia, siendo subsanable, es preciso señalar que, si bien, el Reglamento para la Subsanación Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, aplicable en la oportunidad de la acción de supervisión, señalaba que al momento de la emisión del Informe Técnico Acusatorio era posible subsanar los hallazgos de menor trascendencia, el Anexo<sup>37</sup> del referido reglamento no calificó “el acondicionamiento de residuos sólidos peligrosos (tierra contaminada con hidrocarburos)” como un hallazgo de menor trascendencia, razón por la cual dicho incumplimiento no se encuentra dentro de los alcances de dicha normativa.
44. Sin perjuicio de lo anterior, corresponde precisar que en la etapa de supervisión, el administrado contó con la posibilidad de revertir su conducta, ello en la medida que, tanto el Informe de Supervisión<sup>38</sup>, como el Informe Técnico Acusatorio<sup>39</sup>, analizaron la Carta ADOL-417-2013/ADOL-UDES0-058-2013, mediante la cual Petroperú remitió la Orden de Trabajo Interna N° UORI-E1-2016-2013, referida a la contratación de servicios de construcción de un dique en el área de almacenamiento de tierras contaminadas con hidrocarburos con la finalidad de acreditar la ejecución de dicho servicio.
45. No obstante, en ambas oportunidades, la Dirección de Supervisión señaló que, de dichos documentos, no se advirtió que Petroperú haya procedido con el cambio de los recipientes en donde almacenaba los residuos peligrosos, que le permitan aislar a los mismos del ambiente, razón por la cual concluyó que la conducta no había sido subsanada, correspondiendo así desestimar los argumentos de Petroperú.
46. Adicionalmente, corresponde precisar que, si bien se ha presentado en la etapa de Supervisión la Carta ADOL-417-2013/ADOL-UDES0-058-2013, alegada por el administrado en la audiencia de informe oral, téngase en cuenta que esta únicamente comunicó la contratación de servicios de construcción de un dique en el área de almacenamiento de tierras contaminadas con hidrocarburos, que – como se ha señalado en su oportunidad - no constituye la subsanación de la



<sup>36</sup> El hecho imputado en el presente PAS consiste en que Petroperú no habría realizado adecuadamente el acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos (tierra contaminada con hidrocarburos), al haberse encontrado dichos residuos en bolsas que permitían que los mencionados residuos se escurran al exterior, sin el uso de contenedores que reúnan las condiciones de seguridad previstas en el ordenamiento legal.

<sup>37</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento para la Subsanación Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia**

<sup>38</sup> Ver página 14 del documento digital denominado Informe de Supervisión N° 1440-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el folio 7 del Expediente.

<sup>39</sup> Ver el fundamento 18 y 19 del Informe Técnico Acusatorio N° 613-2016-OEFA/DS del 15 de abril del 2016.



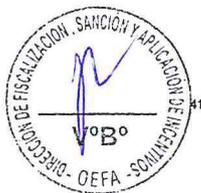
conducta referida al adecuado acondicionamiento de los residuos en contenedores que eviten su escurrimiento.

47. Asimismo, el administrado refirió que, al momento de resolver el presente PAS, la Autoridad Decisora debe tener en cuenta que finalidad de la función de supervisión directa<sup>40</sup> es promover la subsanación voluntaria y el Literal f)<sup>41</sup> del Numeral 1 del Artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (en lo sucesivo, TUO de la LPAG), establece como eximente de responsabilidad por infracciones la subsanación voluntaria con anterioridad al inicio del PAS, argumentos que serán analizados a continuación.

**C) Subsanación antes del inicio del PAS**

48. Previamente, corresponde precisar que el análisis de una eventual subsanación por parte del administrado, se efectúa a mérito de la reciente modificatoria<sup>42</sup> del Reglamento de Supervisión vigente por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD, publicada el 09 de junio del 2017 y vigente a partir del día siguiente de su publicación (en lo sucesivo, Reglamento de Supervisión vigente y

<sup>40</sup> El Administrado argumentó que la DFSAI debe tener en cuenta la finalidad de la función supervisora en base a lo establecido en el numeral b) del Artículo 11° de la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Artículo 3° del Reglamento de Supervisión Directa aprobado por RCD N°016-2015 y la Exposición de Motivos del Proyecto de Resolución que aprobó el Reglamento de Supervisión Directa aprobado por RCD N°016-2015, todos referidos a promover la subsanación voluntaria y otorgar mayores oportunidades de subsanación.



**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.**

**Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones**

*“1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...)*

*f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa con anterioridad a la notificación de imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.”*



**Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA-CD.**

**“Artículo 14°.- Incumplimientos detectados**

*Luego de efectuadas las acciones de supervisión, y en caso el administrado presente la información a fin que se dé por subsanada su conducta, se procede a calificar los presuntos incumplimientos de las obligaciones fiscalizables detectados y clasificarlos en leves o trascendentes, según corresponda”.*

**“Artículo 15°.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos**

*15.1 De conformidad con lo establecido en el Literal f) del Artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.*

*15.2 Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrear la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado. Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo.*

*15.3 Los incumplimientos detectados se clasifican en:*

*a) Incumplimientos leves: Son aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.*

*b) Incumplimientos trascendentes: Son aquellos que involucran: (i) un daño a la vida y/o la salud de las personas; (ii) un daño a la flora y/o fauna; (iii) un riesgo significativo o moderado; o, (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio.*

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



modificatorias) y la Única Disposición Complementaria Transitoria<sup>43</sup> de la norma reglamentaria precitada, debiéndose entender que el hecho imputado en el presente PAS se rige por el Reglamento de Supervisión Directa aprobado por RCD N°007-2013, salvo en la materia de subsanación, que se precisa a continuación.

49. Si bien, el incumplimiento imputado ha sido analizado durante la etapa de Supervisión e Instrucción bajo el Reglamento de Supervisión Directa aprobado por RCD N°007-2013, las disposiciones que promueven la subsanación antes del PAS del Reglamento de Supervisión vigente y modificatorias, están referidas a la posibilidad de que el administrado subsane los incumplimientos detectados, razón por la cual, serán aplicadas únicamente para verificar una eventual subsanación.
50. En esa línea, el Literal f) del Numeral 1 del Artículo 255° del TUO de la LPAG, establece los eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones, entre los cuales se encuentra la subsanación voluntaria por parte del administrado. En tal sentido, dicho Artículo excluye la posibilidad de que se declare la responsabilidad administrativa por hechos que fueron subsanados de forma voluntaria por el administrado con anterioridad al inicio del PAS.
51. Asimismo, el Reglamento de Supervisión vigente y modificatorias, señala en su Artículo 15° que los incumplimientos pueden ser materia de subsanación voluntaria por parte del administrado, siempre y cuando la misma no hubiese sido requerida por la Dirección de Supervisión. En caso de haber sido requerida, la subsanación únicamente será aplicable en aquellos incumplimientos que sean considerados leves; es decir, aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) se trate del incumplimiento de la obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.
- 
52. En el caso en particular y de la revisión de los actuados antes del inicio del PAS, se advierte que la Dirección de Supervisión no efectuó ningún requerimiento mediante el cual haya dispuesto una actuación vinculada al incumplimiento de la obligación del administrado con la finalidad de que subsane su conducta. Es así que corresponde verificar si hubo subsanación voluntaria de forma previa al inicio del presente PAS.
- 
53. Petroperú manifestó que parte de su Programa de Actividades de Remediación Ambiental, contempla el retiro de residuos sólidos peligrosos (borra, tierra contaminada acumulada por las contingencias ambientales ocurridas en el Oleoducto Norperuano) con la finalidad de disponerlos adecuadamente en un relleno seguro, razón por la cual, posterior a la visita de supervisión efectuada del 09 al 10 de julio de 2013, corrigió su conducta, referida al almacenamiento de residuos en la estación N° 1 del ONP, afirmación que acredita con el detalle de los servicios realizados desde el año 2014, de acuerdo a lo siguiente:

<sup>43</sup> Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD

**"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA**

**Única.** - En lo que resulte pertinente, el presente Reglamento es aplicable a las supervisiones efectuadas con anterioridad a su vigencia, siempre y cuando se haya otorgado al administrado un plazo a efectos de subsanar los presuntos incumplimientos detectados".



## Gráfico N° 3:

**Resumen de los servicios realizados para el retiro de residuos peligrosos (2014 – 2017)**

SERVICIOS REALIZADOS DURANTE LOS AÑOS 2013-2017			
AÑO	CONTRATO	SECTOR	COMPANÍA
2014	N° 112389 ZF	Oriente (Estaciones 1, 5, 6 y 7)	GREEN CARE DEL PERÚ S.A
2015	N° 4100003479	Oriente (Estaciones 1, 5, 6 y 7)	SERVICIOS BRUNNER E.I.R.L
2016	N° 4100004185	Estación 1	GREEN CARE DEL PERÚ S.A
2017	N° 4100006455	Estación 1 y Km. 103	OUTSOURCING GREEN

Fuente: Petroperú

54. Conforme el gráfico anterior, Petroperú señaló que realiza el almacenamiento de residuos, de acuerdo a los informes técnicos<sup>44</sup> emitidos por empresas especializadas que le brindan servicios, así como cumple con remitir al OEFA de forma anual, la Declaración de Residuos Sólidos, a través de la cual informa las actividades realizadas respecto de la recolección, transporte, disposición, cantidad de residuos generados y dispuestos en un relleno de seguridad. Asimismo, Petroperú manifestó que para el año 2017, cuenta con contrato vigente con la ESP-RS Outsourcing Green, quien a fines del mes de junio evacuó los residuos sólidos peligrosos de la Estación N° 1 del ONP, actualmente en tránsito, razón por la cual, los manifiestos de residuos sólidos serán entregados una vez dispuestos los mismos en el relleno de seguridad autorizado.



55. En efecto, del análisis de los documentos presentados por el administrado, se puede apreciar que realizó el retiro de los residuos sólidos peligrosos (barras, tierra contaminada con hidrocarburos y otros residuos peligrosos) generados en la Estación 1 del ONP durante los periodos 2014, 2015 y 2016; toda vez que cuenta con las Declaraciones de Manejo de Residuos Sólidos de los periodos 2014<sup>45</sup> y 2015<sup>46</sup>, así como con los cargos de presentación de los Manifiestos de Residuos Peligrosos de marzo y abril de 2014, octubre 2015 y agosto 2016, sin embargo, como se verá más adelante, el retiro de los residuos sólidos peligrosos no acredita en sí mismo que se haya trasladado y dispuesto en bolsas adecuadas los mismos.
56. Asimismo, Petroperú remitió los Informes técnicos del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos contaminados con hidrocarburos (residuos peligrosos), generados en el km 20 +190 del tramo I del ONP, correspondientes a los servicios de junio y julio de 2016, acompañados del i)



<sup>44</sup> Folio 43 al 73 del Expediente.

<sup>45</sup> Folio 31 al 32 del Expediente.

<sup>46</sup> Folio 35 al 36 del Expediente.



detalle de las actividades realizadas, ii) resumen de residuos transportados, y, iii) vistas fotográficas; lo que acredita que realizó, entre otros, el retiro de los residuos sólidos peligrosos de tierra contaminada de la Estación 1 del ONP. En tal sentido, queda acreditado que el administrado durante los periodos 2014, 2015 y 2016 dispuso de los residuos peligrosos de tierra contaminada generados en la Estación 1 del ONP.

57. Por otro lado, Petroperú adjuntó el Resumen<sup>47</sup> de los manifiestos de residuos peligrosos entregados al OEFA los años 2014 al 2016, de acuerdo a lo siguiente:

**Gráfico N° 4: Resumen de los manifiestos de residuos peligrosos entregados al OEFA (2014 al 2016)**

Año	MES	EPS-RS Transportista	Tipo	Cantidad dispuesta ( TM )	EPS-RS Disposición Final	Remitidos a OEFA con Carta
2014	marzo	GREEN CARE DEL PERÚ	Tierra contaminada con HC	27,01	BEFESA PERÚ S.A	ADM4-DS-055-2014 Recibido 14.04.14
				27,61		
				27,67		
				28,29		
TOTAL				110,58		
2014	abril	GREEN CARE DEL PERÚ	Paños Oleofílicos	0,081	BEFESA PERÚ S.A	ADM4-DS-064-2014 Recibido 07.05.14
			Fluorescentes y focos	0,02		
			Filtros contaminados con HC	0,567		
			Impresos de Teléfono	0,02		
			Pilas usadas	0,901		
			Envases Tolueno, Xileno, Benceno	0,223		
			Tóner usados	0,005		
			Residuos atención salud	0,01		
			Tierra contaminada con HC	9,743		
			Medicinas Vencidas	0,02		
			Grasa contaminada	0,025		
			Raspapulos usados	0,213		
			Tierra contaminada con HC	27,18		
			Tierra contaminada con HC	4,516		
Plástico contaminado con HC	0,093					
TOTAL				42,717		
2015	setiembre	BRUNNER	Tierra contaminada con HC y materiales peligrosos	91,578	BA SERVICIOS AMBIENTALES	ADM4-DS-281-2015 Recibido el 13.11.15
2016	agosto	GREEN CARE DEL PERÚ	RRSS Peligrosos Contaminados con HC	774	BEFESA PERÚ S.A	OPE4-1529-2016 Recibido 15.09.16
			RRSS Peligrosos Contaminados con HC	689,03		
			Filtros Contaminados	0,428		
			Trapos Contaminados	0,5685		
			Latas de Pintura	1,068		
			Fluorescentes	0,074		
			Residuos de POS	0,1295		
			Empaquetados Contaminados	0,147		
			Vidrios Contaminados	0,136		
			Borro de IIG	5,990		
			Borra de HC	7,797		
			Grasa	0,178		
			Baterías Plomo Acido	1		
			Medicina	0,0555		
RR-SS, Biomédicos	0,003	INNOVA AMBIENTAL				
TOTAL				1480,701		

Fuente: Petroperú

58. Al respecto, el gráfico N° 4 anterior, acredita que el administrado realizó el retiro de 1 725,576 kg. de residuos sólidos peligrosos (tierra contaminada con hidrocarburos y otros residuos peligrosos) generados de las Estaciones 1, 5, 6, 7 y en el kilómetro 103 del ONP durante los periodos 2014, 2015 y 2016, los cuales fueron entregados a Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS) para su disposición final, es decir, Petroperú dispuso entre otros residuos peligrosos, la tierra contaminada generada en la Estación 1 del ONP, el cual fue dispuesto para su confinamiento en el relleno de seguridad ubicado en Sullana, lo cual se sustenta en los cargos de los manifiestos de residuos peligrosos remitidos por el administrado al OEFA en marzo y abril de 2014, octubre de 2015 y agosto de 2016, antes mencionados.



- 59. No obstante, si bien Petroperú acreditó a través de los medios probatorios analizados precedentemente, el retiro de los residuos sólidos peligrosos de la Estación N° 1 del ONP, es de considerar que dichas acciones no acreditan la subsanación del hecho imputado en el presente PAS, referido al inadecuado acondicionamiento de residuos sólidos peligrosos en **bolsas que permitan que dichos residuos se escurran al exterior**, ni mucho menos resulta posible verificar si hubo subsanación voluntaria de forma previa al inicio del presente PAS, en la medida que la conducta alegada por el administrado como subsanación (retiro de los residuos sólidos peligrosos de la Estación N° 1 del ONP), no está referida al hecho imputado en este PAS.
- 60. Por otro lado, el administrado manifestó que desde el año 2014 no dispone de residuos sólidos peligrosos en la zona del incinerador, de conformidad con el Acta de Supervisión efectuada del 10 al 12 de marzo del 2017, en la cual se indica que durante la supervisión se verificó que existen dos almacenes de residuos sólidos peligrosos temporales, con piso impermeable, techado y sistema de contención, reuniendo las condiciones de seguridad.
- 61. Al respecto, es preciso indicar que el hecho imputado en el presente PAS, hace referencia al tipo de envase o contenedor usado para el acondicionamiento de los residuos peligrosos de tierra contaminada con hidrocarburos generados en el km. 20 +190 del tramo I del ONP (ubicados en la zona del incinerador de residuos domésticos); y, no a las condiciones de seguridad de los almacenes temporales de residuos sólidos peligrosos de la Estación N° 1 del ONP.
- 62. Sin perjuicio de ello, de la revisión de los registros fotográficos<sup>48</sup> aportados por el administrado (Informe Técnico – GG-004-2016, GG-005-2016), se advierte el uso de bolsas y/o costales con residuos sólidos peligrosos, entre los cuales se encontraría la tierra contaminada con hidrocarburos, de acuerdo a lo siguiente:



**Gráfico N° 5: Vista de la etapa de acondicionamiento de tierra contaminada con hidrocarburos**



Fuente: Petroperú - Informe Técnico – GG-005-2016.

<sup>48</sup> Folio 73 y 66 del Expediente.



### Vista del embarque y estibado de residuos contaminados con hidrocarburos



Fuente: Petroperú - Informe Técnico – GG-004-2015.

63. Sin embargo, si bien, los registros fotográficos del gráfico N° 5 precedente, evidencian el uso de bolsas y/o costales para contener los residuos sólidos peligrosos, las fotografías inferiores del mismo gráfico evidencian que los contenedores (bolsas/costales) utilizados aún permitirían la salida de líquidos contaminados, pues en un primer momento, de las fotografías superiores, se observa que los contenedores son de tonalidad clara; sin embargo, posteriormente, durante el traslado de los mismos, estos tienen una tonalidad oscura característica del hidrocarburo contenido.
64. En ese sentido, el gráfico N° 5 del cual se desprende la etapa de acondicionamiento, embarque y estibado de los residuos al año 2016, no acredita que los contenedores (bolsas/costales) acondicionen adecuadamente los residuos sólidos peligrosos, de modo que durante las actividades de transporte y disposición final se custodie los mismos sin generar un impacto ambiental negativo.
65. De ese modo, la acreditación de un adecuado acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos (tierra contaminada con hidrocarburos) implica probar las características de su contenedor, tales como el tipo de material, el espesor, así como la orden de adquisición de los mismos y actividades efectivas de reembolso, entre otros elementos que no han sido presentados en ninguna de las etapas del presente PAS que permitan acreditar fehacientemente la corrección de la conducta. Sin perjuicio de ello, la pertinencia de la presentación de los registros fotográficos del gráfico N° 5, será analizado en párrafos siguientes.
66. Además de ello, teniendo en consideración lo señalado en el Acta<sup>49</sup> de Supervisión efectuada del 10 al 12 de marzo del 2017, adjunta al escrito de descargos de Petroperú, es de advertir lo siguiente:





**Gráfico N° 6: Acta De Supervisión**

(...)

**9. Instalaciones, Áreas y/o Componentes Verificados**

(...)

22	Antiguo almacén temporal de residuos sólidos peligrosos Se observó que se encontraba cargado que en su interior contenía sacos de tierra contaminada con hidrocarburos provenientes de los trabajos de limpieza y remoción de tierra contaminada, que se están realizando en el ex almacén de residuos sólidos peligrosos (tierra contaminada) de la emergencia del Km. 20+190.	508498	8478539	135
----	--	--------	---------	-----

(...)"

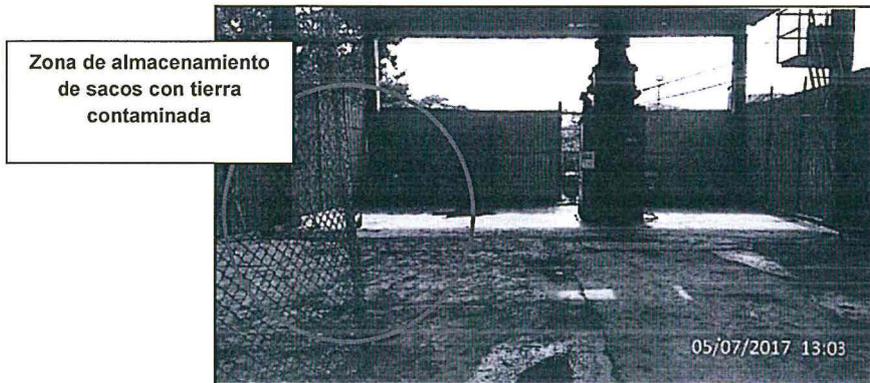
Fuente: Petroperú

67. Del gráfico N° 6 precedente, se aprecia que en la supervisión efectuada del 10 al 12 de marzo del 2017, la Dirección de Supervisión advirtió que el antiguo almacén de residuos sólidos peligrosos de Petroperú cuenta en su interior con sacos de tierra contaminada con hidrocarburos provenientes de los trabajos de limpieza y remoción de tierra contaminada de la emergencia del km 20+190 del ONP, lo que evidencia que el administrado continua acondicionando tierra contaminada con hidrocarburos en sacos que podrían permitir su escurrimiento al exterior al 12 de marzo de 2017.

68. De otro lado, Petroperú adjuntó registros fotográficos, de los cuales señala que el estado actual de la zona del incinerador de la Estación N° 1 del ONP, cuenta con un muro de contención, piso impermeable y se encuentra libre de residuos sólidos peligrosos.

69. En efecto de la revisión de los registros fotográficos<sup>50</sup> presentados por Petroperú en su escrito de descargos, a las cuales denominada "Fotografías actuales de la zona del incinerador de la Estación N° 01 del ONP", se aprecia lo siguiente:

**Gráfico N° 7: Vista de la zona del incinerador de la Estación N° 1 del ONP**



Fuente: Petroperú

70. Así, del gráfico N° 7 anterior, se evidencia que al 05 de julio de 2017, la zona de almacenamiento de sacos con tierra contaminada con hidrocarburos en el área del incinerador de la Estación N° 1 del ONP se encuentra libre, asimismo cuenta con sistema de contención y piso impermeable. No obstante, como se ha señalado precedentemente, el administrado no remitió evidencia que acredite que

<sup>50</sup> Folio 79 del Expediente.



acondicionó los residuos peligrosos de tierra contaminada con hidrocarburos en contenedores que eviten el escurrimiento de los mismos, imputación materia del presente PAS.

71. De ese modo, el contar con contenedores (bolsas/costales) de residuos peligrosos adecuados reviste importancia, en la medida que, durante el procedimiento de disposición final, debe resguardarse idóneamente su retiro de las instalaciones del administrado, de forma que sea posible evitar su escurrimiento al exterior, y en consecuencia un **impacto negativo<sup>51</sup> al ambiente**, razón por la cual, para que la conducta haya sido subsanada antes del PAS, o en su defecto, sea corregida será imprescindible acreditar la provisión de los contenedores adecuados cuyas características precisen el material, espesor, cantidad, entre otras cualidades que generen certeza de que la conducta infractora ha sido revertida.
72. En ese sentido, dado que Petroperú no ha presentado ningún medio probatorio adicional conducente a eximirse de responsabilidad o acreditar que de forma posterior cumplió con corregir su conducta, no obstante que corresponde al administrado la carga de la prueba, se tiene que los medios probatorios analizados precedentemente no desvirtúan la imputación materia del presente PAS.
73. Así, adicionalmente corresponde precisar que los documentos<sup>52</sup> a que hizo referencia el administrado en su audiencia de informe oral, consistentes en la acreditación de la disposición<sup>53</sup> de residuos sólidos en los meses de abril y mayo del año 2014 antes del Informe Técnico Acusatorio, obrando en el expediente solamente la carta respectiva del mes de abril del 2014, al tratarse únicamente de la remisión de manifiestos de manejo de residuos sólidos, no acredita en sí misma la corrección del incumplimiento imputado, de acuerdo a lo desarrollado precedentemente.
74. De otro lado, respecto de los trabajos de acondicionamiento<sup>54</sup> de los meses de abril y noviembre del año 2013, presentados mediante comunicación CME-080-2013.OLE/PP - según ha referido Petroperú en la audiencia de informe oral - es de precisar que dicho documento no ha sido remitido por Petroperú dentro del PAS.
75. Sin perjuicio de ello, el administrado ha referido que dicha comunicación contiene registros fotográficos, los cuales ha proyectado en su presentación en la audiencia de informe oral, sin embargo, de los mismos se ha podido apreciar que a pesar que dan cuenta del uso de bolsas y/o costales en determinada instalación sin advertir su ubicación, exigencia de la cual se ha pronunciado el Tribunal de Fiscalización Ambiental<sup>55</sup>, se considera que dichas imágenes no evidencian que



<sup>51</sup> Téngase en cuenta que en la acción de supervisión del 9 al 10 de julio del 2013, que origina el presente PAS, se detectó las tierras contaminadas en una proporción de mil novecientos (1,900) sacos, de treinta (30) kilos cada uno, equivalente a cincuenta y siete (57) toneladas, lo que da cuenta la magnitud de líquidos contaminantes pasibles de producir efectos adversos al ambiente.

<sup>52</sup> En la audiencia de informe oral del 6 de setiembre del 2017, Petroperú argumentó la presentación de las Cartas ADM4—DS055-2014, ADM4-DS065-2014 y CME-080-2013.OLE/PP.

<sup>53</sup> Únicamente la Carta ADM4—DS055-2014 se encuentra en el folio 75 del Expediente.

<sup>54</sup> El administrado refirió haber presentado registros fotográficos mediante la comunicación CME-080-2013.OLE/PP.

<sup>55</sup> Mediante Resolución N° 048-2017-OEFA/TFA-SME, la Sala Especializada en Minería y Energía, consideró en los fundamentos 271 al 273 lo siguiente:  
(...)



el contenedor (bolsas/costales) cumpla la función de acondicionar adecuadamente la tierra contaminada con hidrocarburos de modo que se evite su escurrimiento al exterior en las instalaciones del local del incinerador de residuos sólidos domésticos del área de tanques, por lo que corresponde desestimar los argumentos del administrado.

76. En ese sentido, la Sala Especializada en Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, ha manifestado la necesidad de que los registros fotográficos (como los presentados por el administrado en el gráfico N° 5 precedente y los presentados en su audiencia de informe oral), contengan fecha cierta, de modo que sea posible verificar la subsanación antes del PAS. Además, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado que dichas fotografías deben encontrarse georeferenciadas, con la finalidad de posicionar la información presentada en el lugar determinado que alega el administrado, es decir, conocer si la subsanación alegada corresponde a las instalaciones donde se detectó el incumplimiento por parte de la Dirección de Supervisión.
77. En consecuencia, ha quedado acreditado que el administrado no realizó adecuadamente el acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos (tierra contaminada con hidrocarburos), al haberse encontrado dichos residuos en bolsas que permitían que los mencionados residuos se escurran al exterior, sin el uso de contenedores que reúnan las condiciones de seguridad previstas en el ordenamiento legal. Dicha conducta infringe el Artículo 48° del RPAAH, en concordancia con el Artículo 10° y 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo 057-2004-PCM, y el Numeral 3.8.1. de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.



#### IV. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CORRECTIVAS

##### IV.1 Marco normativo para la emisión de medidas correctivas

78. De acuerdo al Numeral 136.1 del Artículo 136° de la Ley General de Ambiente, Ley N° 28611 (en lo sucesivo, LGA), las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en esa Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas<sup>56</sup>.



271. De la revisión de estas fotografías presentadas por el administrado en su escrito del 5 de mayo de 2013, se advierte que habría efectuado la limpieza en las áreas de los pozos 3, 4, 5, 13, 14, 1 O y 11, y en las zonas CS-30-1802, CS-29 y C- 12-14-15; asimismo, de la revisión de las fotografías presentadas el 18 de setiembre de 2014, se advierte que habría efectuado la limpieza en la áreas de los pozos Pozos 3-4-5ata, 10ata-11, 12ata-14ata-15iny. Sin embargo, dichas fotografías no tienen fecha cierta, razón por la cual no es posible verificar si dicha acción de subsanación fue realizada con anterioridad al inicio del presente procedimiento sancionador (20 de febrero de 2014).

272. Asimismo, se advierte que dichas fotografías no se encuentran georeferenciadas, impidiendo posicionar la información presentada en un lugar definido, en este caso las áreas que alega el administrado. En ese sentido, no existen medios probatorios mediante los cuales se constate que se habrían subsanado la conducta infractora materia de evaluación.

273. En consecuencia, esta sala especializada es de la opinión que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444.

(...)  
(el énfasis ha sido agregado).

<sup>56</sup> Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.



79. Cabe indicar que, la declaración de responsabilidad o la imposición de una sanción al administrado, no exime a este del cumplimiento de las obligaciones incumplidas; en tal sentido, el administrado debe cumplir con las normas supuestamente infringidas establecidas en la Tabla N° 1.
80. Sin perjuicio de lo anterior, en caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 22° de la Ley SINEFA<sup>57</sup>.
81. A nivel reglamentario, el Artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD<sup>58</sup> y el Numeral 19 de los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley SINEFA<sup>59</sup>, establecen que para dictar una medida correctiva es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, el Literal f) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley SINEFA<sup>60</sup> establece que se pueden

**Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas**

136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.

57

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

**"Artículo 22.- Medidas correctivas**

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".



Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

**"Artículo 249.- Determinación de la responsabilidad**

249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto".



Resolución que aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

**"Artículo 28°.- Definición**

La medida correctiva es una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".

59

Mediante Resolución de Consejo Directivo N°010-2013-OEFA/CD se aprobó el referido lineamiento.

19. En esta sección se va a identificar las medidas correctivas que pueden ser ordenadas por el OEFA, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (en adelante, la LGA) y la Ley del SINEFA.

Resulta oportuno señalar que existen claras diferencias conceptuales entre las medidas correctivas y las sanciones administrativas.

Las sanciones son medidas administrativas que afectan negativamente la esfera jurídica de los administrados infractores, y que tienen por objeto desincentivar la realización de conductas ilegales. Las sanciones pueden tener carácter monetario (v. gr. la multa) como no monetario (v. gr. la amonestación).

Por su parte, las medidas correctivas tienen por objeto "revertir" o "disminuir en lo posible" el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la infracción sobre el bien jurídico protegido; reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción. Como se observa, los fines de las sanciones y las medidas correctivas son distintos.

60

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

**"Artículo 22°.- Medidas correctivas**

"22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes: (...)



imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

82. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:

- Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
- Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
- La medida a imponer permita lograr la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

**Secuencia de análisis para la emisión de una medida correctiva cuando existe efecto nocivo o este continúa**



Elaboración: DFSAI



83. De acuerdo al marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos<sup>61</sup>. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.



84. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:

- No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
- Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
- Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción; este ya no continúa; resultando materialmente imposible<sup>62</sup> conseguir a través del dictado de la

f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas”.

<sup>61</sup> En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. “Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración”. *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.

<sup>62</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS



medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

85. Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que en el Artículo 29° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, concordante con el Literal f) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley SINEFA, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas<sup>63</sup>, la Autoridad Decisora puede ordenar una medida correctiva de adecuación para que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares que mitiguen los posibles efectos perjudiciales de dicha conducta. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:

- Cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
- Cuál sería la medida idónea para prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444. En caso el cumplimiento de la obligación infringida sea suficiente para evitar el efecto nocivo, no se emitirá medida correctiva alguna.

86. De otro lado, en el caso de medidas compensatorias, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:

- La imposibilidad de restauración del bien ambiental; y,
- La necesidad de sustituir ese bien por otro.

#### IV.2 Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva

87. A continuación, se analizará si se encuentran presentes los elementos necesarios para dictar una medida correctiva. En caso contrario no se dictará medida alguna.

88. En el presente caso, la conducta imputada está referida a que Petroperú no realizó adecuadamente el acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos (tierra



#### "Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

2. Objeto o contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación".

(...)

#### "Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo

5.1 El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad.

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, obscuro o imposible de realizar".

<sup>63</sup> Esta norma es concordante con el literal f) del Artículo 22 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

#### Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

##### "Artículo 22°.- Medidas correctivas

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas."



contaminada con hidrocarburos), al haberse encontrado dichos residuos en bolsas que permitían que los mencionados residuos se escurran al exterior, sin el uso de contenedores que reúnan las condiciones de seguridad previstas en el ordenamiento legal.

89. Cabe señalar que, la exigencia de acondicionar adecuadamente los residuos peligrosos en contenedores que cumplan con las medidas de seguridad previstas en la normatividad vigente, tiene como finalidad evitar que dichos residuos se escurran – es decir, generen lixiviados<sup>64</sup> – y tengan contacto con el ambiente, lo que podría generar daño potencial o real a la flora, fauna, vida y salud de las personas, toda vez que los residuos peligrosos como la tierra contaminada con hidrocarburos están compuestos por elementos químicos propios de los hidrocarburos y otros compuestos orgánicos que se caracterizan por ser persistentes en el ecosistema afectando al ambiente y la salud de las personas, así como alterar la calidad del aire y suelo que los recepciona.
90. Sobre el particular, el administrado señaló que la Dirección de Supervisión, mediante supervisión regular del 10 al 12 de marzo del 2017, efectuó el seguimiento de la medida correctiva impuesta en el marco de otro PAS<sup>65</sup>, que acreditaría una doble imputación de la conducta en análisis.
91. Sin embargo, de acuerdo al Acta de Supervisión regular presentada por el administrado en calidad de medio probatorio, se aprecia, dentro de las obligaciones fiscalizables<sup>66</sup>, que el numeral 6 se encuentra referido a la acreditación de que la Estación N° 1 del ONP cuenta con instalaciones de almacenamiento temporal de residuos sólidos, ello en el marco de la Resolución Directoral N° 452-2016-OEFA/DFSAI (expediente N° 1297-2014-OEFA/DFSAI/PAS) del cual esta Dirección ha hecho referencia precedentemente para efectuar la comparación de imputaciones, concluyendo que no se configura la vulneración del principio Non Bis In Ídem, razón por la cual, dicho requerimiento no satisface o revierte los efectos de la conducta imputada en el presente PAS, teniendo en cuenta lo señalado en el citado numeral 6.
92. De otro lado, es de tener en cuenta que el Acta de Supervisión Regular del 10 al 12 de marzo del 2017; a través de la cual la Dirección de Supervisión constató<sup>67</sup> suelo impregnado con hidrocarburos que podría ser producto de lixiviados<sup>68</sup> o restos de residuos sólidos peligrosos que fueron almacenados; se constituye en un elemento razonable sobre la continuación de la conducta del administrado, podría ser considerado para ordenar la correspondiente medida correctiva debido a que existirían indicios de que la conducta no ha cesado.



<sup>64</sup> Los lixiviados son líquidos que resultan de un paso lento de fluidos provenientes de un material sólido, dicho fluido arrastra gran parte de los compuestos presentes en el material sólido.

<sup>65</sup> Petroperú, equivocadamente, hace referencia que en la Resolución Subdirectoral N° 452-2016-OEFA/DFSAI/SDI, (Expediente N° 1297-2016-OEFA/DFSAI/SDI), se le inició un PAS por realizar un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos, y que, en la supervisión regular del 10 al 12 de marzo del 2017, se efectuó el seguimiento de la medida correctiva impuesta en el marco del citado expediente.

<sup>66</sup> Folio 41 del Expediente.

<sup>67</sup> Folio 43 del Expediente.

<sup>68</sup> Los lixiviados son líquidos que resultan de un paso lento de fluidos provenientes de un material sólido, dicho fluido arrastra gran parte de los compuestos presentes en el material sólido.



93. Sin embargo, en el presente caso, esta Dirección considera que no se precisa el dictado de medidas correctivas, toda vez que al 05 de julio de 2017 (fecha posterior a la supervisión Regular del 10 al 12 de marzo del 2017) el área de almacenamiento de bolsas con tierra contaminada con hidrocarburos en la zona del incinerador de la Estación N° 1 del ONP, se encuentra libre de residuos, toda vez que el administrado presentó fotografías fechadas de la zona del incinerador.
94. En tal sentido, no existen residuos de tierra contaminada con hidrocarburos que deban ser acondicionados en envases y/o contenedores que eviten el escurrimiento del mismo al exterior y consecuentemente generen posibles daños potenciales y reales a la flora, fauna, vida y salud de las personas.
95. Finalmente, es importante señalar que de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS, en caso los extremos que declaran la existencia de responsabilidad administrativa adquieran firmeza, serán tomados en cuenta para determinar la reincidencia del administrado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.



#### SE RESUELVE:

**Artículo 1°.-** Declarar la responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de la infracción contenida en la Tabla N° 1 precedente y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 2°.-** Declarar que no corresponde dictar medidas correctivas a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, de conformidad con lo previsto en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N°29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

**Artículo 3°.-** Informar a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD

*Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos*



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1054-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1524-2017-OEFA/DFSAI/PAS

**Artículo 4°.-** Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos; sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, lo extremos que declaran la responsabilidad administrativa serán tomados en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo con la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese.

NGV/vcp

**Ricardo Machuca Breña**

Director (e) de la Dirección de  
Fiscalización, Sanción y  
Aplicación de Incentivos



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

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

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

(...)"