



Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 268-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1854-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : C.R. SERVICE S.A.C.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 440-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 440-2018-OEFA/DFAI del 12 de marzo de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de C.R SERVICE S.A.C. por no realizar un adecuado almacenamiento de residuos sólidos, toda vez que el almacén intermedio de residuos sólidos de la Planta Envasadora de GLP de Ventanilla no se encontraba cercado ni cerrado; conducta que infringe el artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los artículos 40° y 41° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Lima, 19 de setiembre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. C.R. Service S.A.C.¹ (en adelante, **CR Service**) es una empresa que realiza actividades de hidrocarburos en las instalaciones de la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo de Ventanilla (en adelante, **Planta Envasadora de GLP**), la cual se encuentra ubicada en Calle Luis Banchemo Rossi N° 163, distrito de Ventanilla, en la provincia constitucional del Callao, en el departamento de Lima.
2. El 15 de abril de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a la Planta Envasadora de GLP (en adelante, **Supervisión**)

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20111052621.

Regular 2014), con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de CR Service, conforme se desprende del Acta s/n del 15 de abril de 2014² (en adelante, **Acta de Supervisión**), Informe de Supervisión N° 265-2014-OEFA/DS-HID³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 1312-2016-OEFA/DS⁴ (en adelante, **ITA**).

3. En base al Informe de Supervisión y del ITA, mediante la Resolución Subdirectorial N° 891-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁵ del 21 de junio de 2017, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra CR Service.
4. Luego de la evaluación de los descargos presentados por CR Service⁶, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 1381-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁷ del 14 de diciembre de 2017 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción⁸.
5. Posteriormente, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DAI**) emitió la Resolución Directoral N° 440-2018-OEFA/DAI⁹ del 12 de marzo de 2018, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa¹⁰, conforme se muestra a continuación

² Páginas 30 a la 34 del Informe de Supervisión, contenido en disco compacto que obra en folio 8.

³ Contenido en disco compacto que obra en folio 8.

⁴ Folios 1 al 7.

⁵ Folios 9 al 11.

⁶ Folios 14 al 22.

⁷ Folios 23 al 27. Dicho informe fue notificado el 19 de diciembre de 2017.

⁸ Cabe indicar que el administrado no presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción.

⁹ Folios 34 al 37. Dicho acto fue notificado el 16 de marzo de 2018.

¹⁰ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de CR Service, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento

en el Cuadro N° 1:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	CR Service no realizó un adecuado almacenamiento de residuos sólidos, toda vez que el almacén intermedio de residuos sólidos de la Planta Envasadora de GLP de Ventanilla no se encontraba cercado ni cerrado.	Artículo 48 ^o 11 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-	Numeral 3.8.1 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N°

de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva. (...).

Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

11

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

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

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		2006-EM ¹² (en adelante, RPAAH), en concordancia, con los artículos 40 ¹³ y 41 ¹⁴ del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-	028-2003-OS/CD y sus modificaciones (en adelante, Cuadro de Tipificación de Infracciones aprobado por Resolución N° 028-2003-OS/CD) ¹⁵ .

¹² Actualmente derogado por el Decreto Supremo N° 034-2014-EM, pero vigente al momento de ocurrido el hecho materia de imputación.

¹³ **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**, aprueban el Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicado el 24 de julio de 2004.

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

El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:

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

¹⁴ **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.**

Artículo 41°.- Almacenamiento de las unidades productivas

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

¹⁵ **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		2004-PCM (en adelante, RLGRS)	

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 891-2017-OEFA/DFSAI/SDI
 Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

6. La Resolución Directoral N° 440-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFAI indicó que durante la Supervisión Regular 2014, CR Service no realizó un adecuado almacenamiento de residuos sólidos, toda vez que el almacén intermedio de residuos sólidos de la Planta Envasadora de GLP no se encontraba cercado ni cerrado. Ello se sustenta en la fotografía N° 12 del Informe de Supervisión.
- (ii) Asimismo, respecto a la implementación del Almacenamiento Temporal de Residuos Sólidos de la Planta Envasadora de GLP, alegada por el administrado, la DFAI indicó que este sólo refirió que se hicieron actividades para corregir la conducta infractora bajo análisis, adjuntando fotografías para sustentar su presunta corrección; no obstante, ello no desvirtúa el hecho imputado sino que está referido a las acciones que adoptó a fin de corregir su conducta las cuales son posteriores al inicio del PAS.
- (iii) En esa línea, la primera instancia declaró la responsabilidad administrativa de CR Service por incumplir la normativa indicada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

7. El 10 de abril de 2018, CR Service interpuso recurso de apelación¹⁶ contra la Resolución Directoral N° 440-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

- a) CR Service alegó que para el almacenamiento temporal de residuos sólidos, implementó una construcción metálica que protege y aísla diversos cilindros que cuentan con tapa, de modo tal que los residuos se almacenan en contenedores perfectamente cerrados y cercados, tal como se aprecia en las imágenes presentadas en su apelación¹⁷.
- b) Asimismo, señaló que el sistema de almacenamiento implementado permite que los residuos sólidos sean manejados de acuerdo con su clase y que su disposición final se realice conforme a los estándares establecidos tanto en la Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, así como en el

	disposición final de residuos sólidos.			
Cl: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.				

¹⁶ Folios 39 al 46.

¹⁷ Folios 40 y 41.

Decreto Legislativo N° 1278 – Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento.

- c) En esa línea, afirmó que no cometió ninguna infracción, por lo que solicitó el archivo del procedimiento.

II. COMPETENCIA

8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁸, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹⁹ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas

¹⁸ **Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. **Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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

¹⁹ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

por el OEFA²⁰.

11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²¹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²² al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²³ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
12. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁴, y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁵ se dispone que el Tribunal de Fiscalización

²⁰

Ley N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

²¹

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

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

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

²²

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

artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

²³

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

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

²⁴

Ley N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²⁵

Decreto supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁶.
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)²⁷, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
15. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

19.2 La conformación y funcionamiento de las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁷ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

16. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁸.
17. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³¹.
18. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
19. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³².

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁹ **Constitución Política del Perú.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

³⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

³¹ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

20. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ÚNICA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

21. Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de CR Service por no realizar un adecuado almacenamiento de residuos sólidos.

V. ANÁLISIS DE LA ÚNICA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Sobre la obligatoriedad de realizar un adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos

22. Sobre el particular, debe indicarse que en el artículo 48° del RPAAH se dispone que los residuos sólidos en cualquiera de las actividades de hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la LGRS y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias.
23. En relación con lo antes mencionado, corresponde indicar que en el numeral 5 del artículo 25° del RLGRS³³, se establece que es obligación del generador de residuos sólidos del ámbito no municipal almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos sólidos peligrosos de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, de conformidad con lo previsto en la LGRS, su reglamento y normas específicas correspondientes.
24. En ese orden, los artículos 40° y 41° del RLGRS establecen lo siguiente:

Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador
El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, **debe estar cerrado, cercado** y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. (...)

³³ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a: (...)

5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste;

(...)

Artículo 41°.- Almacenamiento en las unidades productivas

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

25. De la norma antes citada, se advierte –entre otros– la prohibición por parte del generador de residuos sólidos peligrosos, de almacenarlos en terrenos abiertos hasta su disposición final³⁴.
26. Sobre el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, debe mencionarse que, conforme ha señalado este tribunal en pronunciamientos anteriores³⁵ el almacenamiento constituye una operación o fase del sistema de manejo de residuos sólidos, consistente en la acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas hasta su disposición final, la cual debe realizarse de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, esto es, en un lugar que cumpla con las características que garanticen dicho almacenamiento; ello de conformidad con lo señalado en los artículos 40° y 41° del RLGRS³⁶, donde se ha regulado de manera detallada las características de las instalaciones que recibirán los residuos sólidos hasta trasladarlos a su disposición final, conforme se observa en el siguiente gráfico:

³⁴ Decreto supremo N° 057-2004-PCM.
Décima Disposición Complementaria
2. Almacenamiento: Operación de acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas como parte del sistema de manejo hasta su disposición final.

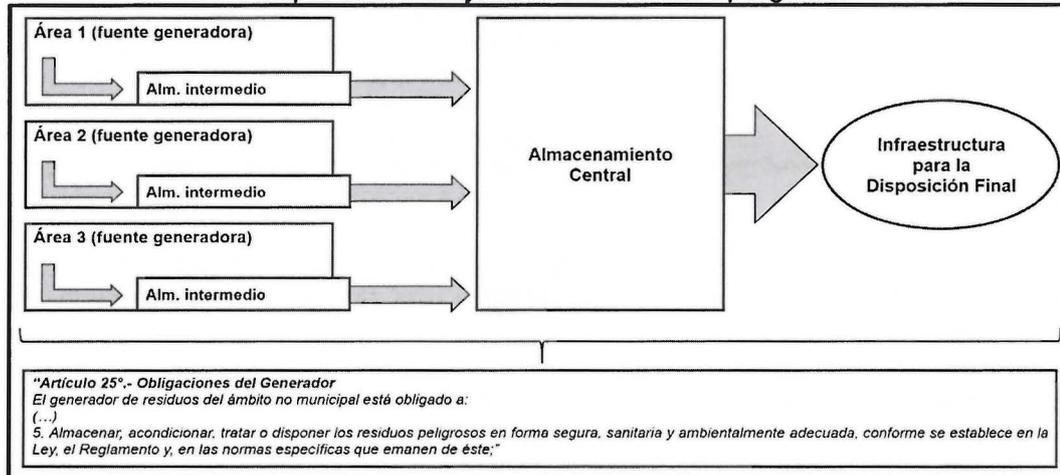
³⁵ Conforme se observa, por ejemplo, en la Resolución N° 027-2015-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de agosto de 2015.

³⁶ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador
El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. (...)

Artículo 41°.- Almacenamiento en las unidades productivas

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

Etapas en el manejo de residuos sólidos peligrosos



Fuente: Resolución N° 057-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 7 de marzo de 2018.

27. En función a lo antes expuesto, esta sala analizará si CR Service realizó un adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos en la Planta Envasadora de GLP.

Sobre lo detectado durante la Supervisión Regular 2014

28. Sobre el particular, debe indicarse que en Informe de Supervisión Regular se señaló lo siguiente:

Hallazgo N° 01

El área destinada para el almacenamiento central de residuos sólidos no se encontraba cercado, ubicándose en un área de circulación y de fácil acceso al personal.

29. Dicho hallazgo fue complementado con la fotografía N° 12 del Informe de Supervisión³⁷, conforme se observa a continuación:



Fotografía N° 12. Zona de almacenamiento central de residuos sólidos, se observa cuatro (04) cilindros rotulados y con tapé sobre madera, sin cerco perimétrico y cerrado.

37

30. Tomando en consideración lo antes expuesto, se advierte que ha quedado acreditado que el administrado incumplió el artículo 48° del RPAAH, en concordancia con los artículos 40° y 41° del RLGRS, al realizar un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos, toda vez que se detectó que el almacén intermedio de residuos sólidos no se encuentra debidamente cercado ni cerrado.

Sobre los alegatos presentados por CR Service

31. CR Service alegó que para el almacenamiento temporal de residuos sólidos, implementó una construcción metálica que protege y aísla diversos cilindros que cuentan con tapa, de modo tal que los residuos se almacenan en contenedores perfectamente cerrados y cercados, tal como se aprecia en las siguientes imágenes presentadas en su apelación³⁸.



³⁸ Folios 40 y 41.



32. Asimismo, señaló que el sistema de almacenamiento implementado permite que los residuos sólidos sean manejados de acuerdo con su clase y que su disposición final se realice conforme a los estándares establecidos tanto en la Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, así como en el Decreto Legislativo N° 1278 – Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento. En esa línea, afirmó que no cometió ninguna infracción, por lo que solicitó el archivo del procedimiento.
33. Al respecto, debe indicarse que conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**), aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS³⁹, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
34. Con relación a la normativa expuesta, corresponde mencionar que la subsanación supone el cese de la conducta infractora y cuando corresponda la reparación de las consecuencias o efectos, de manera previa al inicio del procedimiento

³⁹ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

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

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

administrativo sancionador por parte del administrado⁴⁰.

35. Ahora bien, se desprende de los artículos 14° y 15° de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD⁴¹, que en el supuesto que el administrado acredite la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del mismo, conforme con el TUO de la LPAG.
36. Asimismo, con relación a la subsanación voluntaria, en el artículo 15° de la mencionada resolución se dispone que los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación acarrearán que la actuación del administrado pierda el carácter voluntario del mismo.
37. Excepcionalmente, para el caso del incumplimiento leve, es decir, aquellos que involucren un riesgo leve, o un incumplimiento de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio al ambiente, en el cual el administrado

⁴⁰ Con relación a la subsanación voluntaria, debe precisarse que:

(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora.

Ministerio de Justicia. Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ (7 de junio de 2017), p. 47.

⁴¹ **Resolución de Consejo Directivo del OEFA N° 005-2017-OEFA/CD, aprueban el Reglamento de Supervisión**, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de febrero de 2017, **modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial el 9 de junio de 2017.

Artículo 14.- Incumplimientos detectados

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

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, acarrearán 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 involucren: (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 involucren: (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.

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 dicho extremo.

38. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por este tribunal⁴² corresponde indicar que a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:
- i) Que se produzca de manera voluntaria;
 - ii) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador;
 - iii) La subsanación de la conducta infractora.
39. En virtud de lo expuesto, esta sala analizará si la conducta realizada por CR Service se configura dentro del supuesto de eximente de responsabilidad administrativa establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG; siendo que no solo se ha de evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, sino también se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha y desde los efectos que despliega, pues como ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa⁴³, no son susceptibles de ser subsanadas.
40. Sobre el particular, es pertinente señalar que en el presente caso la conducta infractora se encuentra referida a no realizar un adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos en la Planta Envasadora de GLP, por lo que sí resultaría subsanable.
41. Sin embargo, debe indicarse que de la revisión del expediente se advierte que la implementación del sistema de almacenamiento referida por el administrado habría sido realizada el 4 de agosto de 2017⁴⁴, fecha en la que presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 891-2017-OEFA/DFSAI/SDI, esto es posteriormente al inicio del presente procedimiento. En esa línea, no cumpliría con el numeral ii) del considerando 38 de la presente resolución; por lo que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG.

⁴² A manera de ejemplo, la Resolución N° 221-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 3 de agosto de 2018 y la Resolución N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018.

⁴³ Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, entre otros.

⁴⁴ En este punto debe precisarse que el administrado con su escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral N° 891-2017-OEFA/DFSAI/SDI presentó las mismas fotografías indicadas en el numeral 31 de la presente resolución. Asimismo, cabe señalar que estas fotografías no se encuentran fechadas, por lo que la fecha cierta de la realización de la implementación del sistema de almacenamiento sería el 4 de agosto de 2017.

42. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe resaltar que el hecho de corregir la conducta en forma posterior no exime de responsabilidad administrativa al administrado, dado que se encuentra obligado a cumplir en forma permanente con las normas ambientales.
43. Por tanto, los argumentos y medios probatorios presentados por el administrado no inciden en la determinación de responsabilidad de la presente conducta infractora, en tanto las acciones referidas en ellos fueron realizadas de forma posterior al inicio del presente procedimiento, por lo que deben ser desestimados.
44. En ese sentido, contrariamente a lo alegado por el administrado, esta sala considera que el administrado incumplió lo establecido en el artículo 48° del RPAAH, en concordancia con los artículos 40° y 41° del RLGRS, por lo que corresponde confirmar la resolución apelada.

De conformidad con lo dispuesto en el TUO de la LPAG, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 440-2018-OEFA/DFAI del 12 de marzo de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de C.R. Service S.A.C. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos establecidos en su parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- NOTIFICAR la presente resolución a C.R. Service S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

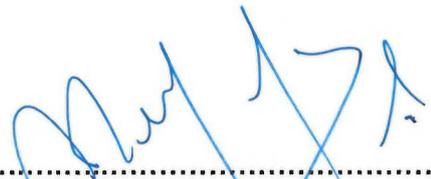


.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Presidente

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
MARCOS MARTÍN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 268-2018-TFA-SMEPIM, la cual tiene 18 páginas.