



EXPEDIENTE : N° 147-2013-OEFA/DFSAI/PAS
 ADMINISTRADO : PETROLEOS DEL PERÚ S.A.
 UNIDAD AMBIENTAL : PLANTA AEROPUERTO AREQUIPA
 UBICACIÓN : PROVINCIA AREQUIPA
 DEPARTAMENTO AREQUIPA
 SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS

SUMILLA: Se sanciona a *Petróleos del Perú S.A.* por los siguientes incumplimientos:

- (i) *No presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 dentro del plazo legal, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y, el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, sancionable de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.*
- (ii) *No presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012 dentro del plazo legal, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y, el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, sancionable de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.*

SANCIÓN: 1,87 UIT

Lima, 28 AGO. 2013



ANTECEDENTES

- El 11 de junio de 2012, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) emitió el Informe Técnico N° 501-2012-OEFA/DS, señalando que de la revisión de las Declaraciones de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes al año 2011 y los Planes de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes al año 2012 presentados por las diferentes empresas del sector hidrocarburos, la empresa *Petróleos del Perú S.A.* (en adelante, *Petroperú*) no habría cumplido con presentar los referidos documentos respecto de su *Planta Aeropuerto Arequipa*.
- A través de la Resolución Subdirectoral N° 238-2013-OEFA-DFSAI/SDI, emitida y notificada el 09 de abril de 2013, la Subdirección de Instrucción e Investigación del OEFA inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra *Petroperú* imputándole a título de cargo lo siguiente:

| N° | Presunta conducta infractora | Norma que tipifica la presunta infracción administrativa | Norma que tipifica la eventual sanción | Eventual sanción |
|----|---|--|--|------------------|
| | No haber presentado la Declaración Anual de | Artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, en | Numeral 1.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de | De 0 hasta 5 UIT |



| | | | | |
|---|---|---|---|------------------|
| 1 | Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 dentro del plazo legal establecido. | concordancia con el Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. | Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias. | |
| 2 | No haber presentado el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012 dentro del plazo legal establecido. | Artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, en concordancia con el Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. | Numeral 1.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias. | De 0 hasta 5 UIT |



3. El 2 de mayo de 2013, Petroperú presentó sus descargos alegando lo siguiente:
- (i) Se ha vulnerado el Principio de Legalidad, toda vez que el artículo 17° de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, Ley del SINEFA), establece que las conductas sancionables administrativamente por infracciones ambientales se tipifican mediante Decreto Supremo y no por Resolución de Consejo Directivo, de modo que no podría aplicarse al presente caso el Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
 - (ii) Si bien el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM estableció que al término del proceso de transferencia de funciones, el OEFA podía sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el OSINERGMIN aplicando su escala de sanciones, ello se dictó en el marco del inicio del proceso de transferencia de funciones del OSINERGMIN al OEFA, por lo que dicha disposición únicamente sería aplicable a aquellos procedimientos que hubieran sido iniciados por el OSINERGMIN y que fueron transferidos al OEFA para la continuación del procedimiento administrativo. En tal sentido, correspondería que a los nuevos procedimientos iniciados por el OEFA no se le aplique la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD del OSINERGMIN, sino un nuevo Cuadro de Tipificación y Multas aprobado por Decreto Supremo conforme a la Ley del SINEFA.
 - (iii) Se han vulnerado los Principios de Eficacia e Informalismo del Procedimiento Administrativo General, debido a que si bien no presentó la



Declaración de Manejo de Residuos Sólidos según el formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, si presentó el 30 de marzo de 2012, dentro de su Informe Ambiental Anual, una declaración detallada de cómo manejó sus residuos sólidos en el periodo 2011, habiendo adjuntado además un cuadro denominado "Generación de Desechos Sólidos – Planta Aeropuerto Arequipa - 2011".

- (iv) Si bien no presentó su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012, se debe considerar que no existió daño real o potencial ni beneficio ilícito, por lo que, en aplicación del Principio de Razonabilidad, la sanción a imponérsele debería ser una amonestación.
- (v) Cumplió con la finalidad perseguida por la norma que regula el manejo adecuado de residuos sólidos, de allí que no se presentaron incidentes ambientales ni de salud dentro del establecimiento tal y como lo demuestra su Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012.
- (vi) Dado que ha asumido la responsabilidad administrativa por no haber cumplido con presentar su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 y ha mantenido una buena conducta procesal, ello debería ser evaluado en la graduación de la sanción.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 4. Determinar si Petroperú presentó la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011, dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2012.
- 5. Determinar si Petroperú presentó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2012.
- 6. Determinar si, de ser el caso, corresponde imponer a Petroperú una sanción.

III. CUESTIÓN PREVIA

III.1 Competencia del OEFA

- 7. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013¹ que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se creó el OEFA. En ese sentido, el literal c) del numeral 11.1° del artículo 11° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325² establece que el OEFA tiene la función

¹ Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

"Segunda Disposición Complementaria Final

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

² Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada mediante Ley N° 29325.

"Artículo 11°.- Funciones generales

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



evaluadora, supervisora, fiscalizadora, sancionadora y normativa en materia ambiental.

8. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la citada Ley³ estableció que el OEFA asumiría las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental que las entidades sectoriales se encontraban ejerciendo. En atención a ello, mediante Resolución N° 001-2011-OEFA/CD, se aprobaron los aspectos objeto de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos líquidos provenientes del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, estableciendo que el OEFA asumía dichas funciones desde el 04 de marzo de 2011.
9. De acuerdo a la normativa antes señalada, el OEFA resulta competente para analizar las posibles infracciones a la normativa ambiental en el sector hidrocarburos. En atención a ello, y al amparo de lo establecido en la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, RPAS), se procede a analizar las posibles infracciones a la normativa ambiental.

IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

IV.1 La aplicación de la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD

10. Petroperú ha señalado que a los nuevos procedimientos iniciados por el OEFA no se le debe aplicar el Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobado por el OSINERGMIN, sino un nuevo Cuadro de Tipificación y Multas aprobado por Decreto Supremo conforme a la Ley del SINEFA.
11. Al respecto, de conformidad con la Primera Disposición Complementaria de la Ley del SINEFA, se aprobó mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM el proceso de transferencia de funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, el cual en su artículo 4° estableció que al término de dicho proceso, toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realiza el OSINERGMIN deberá entenderse como efectuadas por el OEFA, pudiendo dicho organismo aplicar la escala de sanciones aprobada por el OSINERGMIN:

“Al término del proceso de transferencia de funciones, toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que

(...)

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.*

3

Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada mediante Ley N° 29325. Disposiciones Complementarias Finales

“Primera.-

(...)

Las entidades sectoriales que se encuentren realizando funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, en (30) días útiles, contado a partir de la entrada en vigencia del respectivo Decreto Supremo, deben individualizar el acervo documental, personal, bienes y recursos que serán transferidos al OEFA, poniéndolo en conocimiento y disposición de éste para su análisis acordar conjuntamente los aspectos objeto de la transferencia (...).”





realiza el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, se entenderá como efectuada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, pudiendo este último sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el OSINERGMIN, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador." (Subrayado agregado)

12. Como puede apreciarse, contrariamente a lo alegado por Petroperú, la norma en mención es clara al establecer que el OEFA tiene la facultad de sancionar las infracciones en materia ambiental aplicando la escala de sanciones que hubiera sido aprobada por el OSINERGMIN. Por tanto, si bien el artículo 17° de la Ley del SINEFA señala que mediante Decreto Supremo se tipificarán las conductas sancionables administrativamente por infracciones ambientales, ello no implica que el OEFA no pueda sancionar utilizando el Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, pues dicha facultad ha sido atribuida mediante el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM.
13. Es importante precisar que adoptar una interpretación en contrario ocasionaría que debido al proceso de transferencia y a partir del 4 de marzo de 2011 (fecha en el OEFA asumió las funciones del sector), y hasta la aprobación posterior de una nueva escala de sanciones, exista un periodo impune en el cual OEFA se vería impedida de sancionar a las empresas del sector que hubieran cometido infracciones ambientales, lo cual no se condice con la finalidad por la cual se creó el OEFA y las políticas de protección al medio ambiente.
14. Asimismo, es importante señalar que toda norma pierde vigencia en tanto haya sido derogada o se hubiera declarado su inconstitucionalidad (para el caso de normas con rango de ley) de conformidad con el artículo 103° de la Constitución Política del Perú⁴, lo que no ha ocurrido en el presente caso, puesto que actualmente el Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, el mismo que contiene la tipificación de infracciones a la normativa ambiental, se encuentra vigente.
15. Por tanto, en virtud de los considerandos expuestos, resulta aplicable el Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

IV.2 La obligación de presentar la Declaración Anual y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2012.

16. El artículo 2° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, RPAAH), establece que dicha norma es aplicable a todas las personas naturales y jurídicas titulares que realicen actividades de hidrocarburos.

⁴ Constitución Política del Perú. "Artículo 103°.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad."





17. En el marco de las actividades de hidrocarburos, el artículo 48° de la RPAAH⁵ ha dispuesto que los residuos sólidos sean manejados de manera concordante con lo prescrito en la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, LGRS) y su reglamento, modificatorias, sustitutorias y complementarias. Por tanto, el RPAAH remite a la LGRS y al Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, RLGRS), pues ambas normas también son de obligatorio cumplimiento para el titular de actividades de hidrocarburos.
18. En ese sentido, el artículo 37° de la LGRS⁶ establece que los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal se encuentran obligados a presentar ante el OEFA los siguientes documentos:
- (i) Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.
 - (ii) Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el RLGRS.
19. El artículo 115° RLGRS⁷ establece que la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos debe presentarse dentro de los primeros quince (15) días hábiles de cada año y según el formulario adjuntado al Anexo 1 del RLGRS, acompañada del respectivo Plan de Manejo de Residuos que estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente.
20. Por lo tanto, de conformidad con lo expuesto de manera precedente, Petroperú debe acatar la normativa vigente que rige sus actividades de hidrocarburos, la misma que ha dispuesto la obligación de presentar ante el OEFA, su Plan y Declaración de Manejo de Residuos Sólidos dentro de los primeros quince (15) días hábiles de cada año.



IV.2.1 La presentación de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2012.

21. Como se ha señalado en los numerales 18 y 19 de la presente resolución, Petroperú se encontraba obligada a presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos respecto de la Planta Aeropuerto Arequipa correspondiente al año 2011, dentro de los primeros 15 días hábiles del año 2012, es decir, hasta el 20 de enero de 2012.

⁵ Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.

"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 (...)"

⁶ Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos

"Artículo 37.- Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

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

37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior (...)"

⁷ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos

"Artículo 115.- El generador de residuos del ámbito de gestión no municipal deberá presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, según formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento, acompañado del respectivo plan de manejo de residuos que estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA."



- 22. Sin embargo, el 11 de junio de 2012, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental emitió el Informe Técnico N° 501-2012-OEFA/DS, señalando que de la revisión de las Declaraciones de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes al año 2011 presentadas por las diferentes empresas del sector hidrocarburos, Petroperú no habría cumplido con presentar dicho documento respecto de la Planta Aeropuerto Arequipa, de acuerdo al siguiente detalle:

"(...) Las empresas señaladas en el listado adjunto al presente informe no han cumplido con presentar los documentos antes señalados (...)"

Cuadro N° 01

| N° | Empresa | Unidad Operativa | Actividad | Dirección | Plan | Declaración |
|----|-------------------------------------|----------------------------|------------------|---|-------------|-------------|
| 8 | PETROLEOS DEL PERÚ - PETROPERU S.A. | PLANTA AEROPUERTO AREQUIPA | COMERCIALIZACIÓN | Aeropuerto Internacional Alfredo Rodríguez Ballón, Distrito Cerro Colorado, Provincia y Departamento Arequipa | NO PRESENTÓ | NO PRESENTÓ |

- 23. En virtud de ello, mediante Resolución Subdirectoral N° 238-2013-OEFA-DFSAI/SDI, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú, imputándosele a título de cargo el no haber cumplido con presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011, dentro del plazo legal establecido.



Petroperú alegó en su defensa que se había vulnerado los Principios de Informalismo y Eficacia del Procedimiento Administrativo General, debido a que si bien no presentó la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos según el formulario que se adjunta en el Anexo 1 del RLGRS, sí presentó el 30 de marzo de 2012, dentro de su Informe Ambiental Anual, una declaración detallada de cómo manejó sus residuos sólidos en el periodo 2011, habiendo adjuntado además un cuadro denominado "Generación de Desechos Sólidos – Planta Aeropuerto Arequipa - 2011".

- 25. Los principios del procedimiento administrativo tienen por finalidad encausar, controlar y limitar la actuación de la Administración y de los administrados en todo procedimiento⁸. Por ello, el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG) establece que el procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente, entre otros principios, en el Principio de Informalismo y el Principio de Eficacia.
- 26. Los Principios de Informalismo⁹ y de Eficacia¹⁰ constituyen en stricto sensu principios procesales, pues en virtud del primero el administrado busca legitimar

⁸ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Octava Edición. Lima: Gaceta jurídica 2009, p.58.

⁹ LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. "Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo. 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público."



el incumplimiento de una formalidad durante la tramitación de un procedimiento administrativo, siendo ejemplo de ello que el administrado omite o incurra en un error al consignar el tipo de recurso que está planteando, o cuando presente un escrito ante una instancia que no corresponde, debiendo en ambos supuestos admitirse lo solicitado por el administrado¹¹. Asimismo, en virtud del segundo principio, constituye deber de los sujetos del procedimiento hacer que prevalezca el cumplimiento de los fines y objetivos de los actos y hechos administrativos sobre las formalidades no relevantes, aplicando criterios de economía y flexibilidad¹². De este principio se desprende la regla de la economía procesal dirigida a evitar la realización de trámites innecesarios, de reproducir actos ya realizados, de retroceder actuaciones procesales, la conservación de actos y propiciar la subsanación¹³.

27. Por tanto, la aplicación de los principios en mención se da en el marco de los actos que se registran al interior de un procedimiento administrativo, siendo que tienen por finalidad que el administrado no se vea impedido de ejercer su derecho por una cuestión formal. La aplicación del Principio de Informalismo constituye una suerte de dispensa a los administrados de cumplir con las formas no esenciales, es decir, aquellas no exigidas por el orden público administrativo¹⁴. Sin embargo, la obligación de presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos involucra, de acuerdo a lo dispuesto expresamente por el artículo 115° del RGLRS, que sea presentada de acuerdo al formato exigido por dicha norma, de allí que tanto la LGRS y su reglamento constituyen normas ambientales, las cuales son de orden público, de modo que es nulo todo pacto en contrario¹⁵.
28. En tal sentido, Petroperú debió cumplir con presentar su Declaración de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011, de acuerdo a lo establecido en el artículo 115° del RGLRS.
29. El artículo 4° del RPAS¹⁶ establece que el tipo de responsabilidad administrativa aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores seguidos ante el



¹⁰ LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo. 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.10. Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.

(...)

¹¹ MORON URBINA, Juan Carlos. Óp. cit. p. 74 y 75.

¹² MORON URBINA, Juan Carlos. Óp. cit. p. 83.

¹³ Ibídem.

¹⁴ IVANEGA Miriam Mabel. "El principio de informalismo en el procedimiento administrativo". *Revista Derecho Pucp* N° 67. Lima, 2011, p. 155.

¹⁵ LEY 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE. Artículo 7.- Del carácter de orden público de las normas ambientales

7.1 Las normas ambientales, incluyendo las normas en materia de salud ambiental y de conservación de la diversidad biológica y los demás recursos naturales, son de orden público. Es nulo todo pacto en contra de lo establecido en dichas normas legales.

(...)

¹⁶ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución N° 012-2012-OEFA/CD



OEFA es objetiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 18° de la Ley del SINEFA¹⁷.

30. De acuerdo a lo dispuesto en el citado artículo 4° del RPAS, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
31. Al respecto, Guzmán Napurí señala¹⁸:

"Dada la naturaleza objetiva de la responsabilidad administrativa del administrado, la única forma a través de la cual dicho administrado podría eximirse de responsabilidad estriba en acreditar una fractura en el nexo causal. Es decir, la posibilidad de demostrar que, no obstante la generación de la infracción, esta no fue originada por el comportamiento del administrado". (El subrayado es nuestro)

32. En el presente caso, de la revisión de los actuados que obran en el expediente y por la propia afirmación de Petroperú, ha quedado acreditado que dicha empresa no ha presentado la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011. Por tanto, en virtud del artículo 4° del RPAS antes citado, corresponde analizar si existe una ruptura del nexo causal.
33. Petroperú señaló que dentro de su Informe Ambiental Anual presentado en marzo del 2012, incluyó una declaración detallada de cómo manejó sus residuos sólidos en el periodo 2011, habiendo adjuntado además un cuadro denominado "Generación de Desechos Sólidos – Planta Aeropuerto Arequipa - 2011".
34. Al respecto, se debe señalar que aun cuando Petroperú haya indicado la forma en cómo manejó sus residuos sólidos correspondiente al año 2011 en su Informe Ambiental Anual, habiendo adjuntado un cuadro denominado "Generación de Desechos Sólidos – Planta Aeropuerto Arequipa - 2011", ello no la exime de responsabilidad, toda vez que el titular de actividades de hidrocarburos tiene la obligación tanto de presentar dicho informe ambiental de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 93° del Reglamento de Protección Ambiental a las Actividades de Hidrocarburos, como la obligación de presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos de acuerdo al artículo 115° del RGLRS.



"Artículo 4.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

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

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

¹⁷ Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada mediante Ley N° 29325

"Artículo 18.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA."

¹⁸ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. "El Principio de Causalidad y sus Implicancias." En: Revista Jurídica del Perú. Ed Gaceta Jurídica. Lima, 2010.



35. En este punto, es importante precisar que el Informe Ambiental Anual constituye un documento que debe ser presentado por toda persona natural o jurídica que tiene a su cargo la ejecución de proyectos o la operación de instalaciones de hidrocarburos con la finalidad de dar cuenta del cumplimiento de las normas y disposiciones del RPAAH. Por su parte, la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos es un documento técnico administrativo con carácter de declaración jurada suscrito por el generador de residuos sólidos y mediante el cual, éste declara cómo ha manejado el período anterior los residuos sólidos que están bajo su responsabilidad. Dicha declaración describe el sistema de manejo de los residuos sólidos y comprende las características de los residuos en términos de cantidad y peligrosidad, operaciones y procesos ejecutados y por ejecutar; modalidad de ejecución de los mismos y los aspectos administrativos determinados en el Anexo 1 del RGLRS.
36. Por tanto, considerando que ambos documentos tienen una naturaleza distinta y por ende, la obligación de presentarlos está tipificada en dispositivos diferentes y con plazos distintos para su cumplimiento (el Informe Ambiental Anual debe presentarse hasta antes del 31 de marzo de cada año y la Declaración Anual de Residuos Sólidos, los primeros 15 días hábiles de cada año), el cumplimiento de una de las referidas obligaciones no excluye el cumplimiento de la otra.
37. Por tanto, dado que Petroperú no cumplió con presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011, ha quedado acreditado que infringió el artículo 37° de la LGRS, en concordancia con el artículo 115° del RGLRS, lo cual es sancionable de acuerdo al numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

IV.2.2 La presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012 dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2012.

38. Como se ha señalado en los numerales 18 y 19 de la presente resolución, Petroperú se encontraba obligada a presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos respecto de la Planta Aeropuerto Arequipa correspondiente al año 2012, dentro de los primeros 15 días hábiles del año 2012, es decir, hasta el 20 de enero de 2012.
39. Sin embargo, el 11 de junio de 2012, la Dirección de Supervisión del OEFA emitió el Informe Técnico N° 501-2012-OEFA/DS, señalando que de la revisión de los Planes de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes al año 2012 presentados por las diferentes empresas del sector hidrocarburos, Petroperú no habría cumplido con presentar dicho documento respecto de la Planta Aeropuerto Arequipa, de acuerdo al siguiente detalle:

"(...) Las empresas señaladas en el listado adjunto al presente informe no han cumplido con presentar los documentos antes señalados (...)"

Cuadro N° 01

| N° | Empresa | Unidad Operativa | Actividad | Dirección | Plan | Declaración |
|----|-------------------------------------|----------------------------|------------------|---|-------------|-------------|
| 8 | PETROLEOS DEL PERÚ - PETROPERU S.A. | PLANTA AEROPUERTO AREQUIPA | COMERCIALIZACIÓN | Aeropuerto Internacional Alfredo Rodríguez Ballón, Distrito Cerro Colorado, Provincia y Departamento Arequipa | NO PRESENTÓ | NO PRESENTÓ |



40. En virtud de ello, mediante Resolución Subdirectoral N° 238-2013-OEFA-DFSAI/SDI, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú, imputándosele a título de cargo el no haber cumplido con presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, dentro del plazo legal establecido.
41. Como se ha señalado anteriormente, el tipo de responsabilidad administrativa aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores seguidos ante el OEFA es objetiva, pudiendo el administrado eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero, de conformidad con el artículo 4° del RPAS y el artículo 18° del SINEFA. En ese sentido, corresponde analizar si en el presente caso existe una ruptura del nexo causal.
42. Petroperú alegó en su defensa que cumplió con la finalidad perseguida por la norma que regula el manejo adecuado de residuos sólidos, siendo que no se presentaron problemas ambientales ni de salud dentro del establecimiento tal y como lo demuestra su Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012.
43. Sobre el particular, se debe reiterar que mediante el Plan de Manejo de Residuos Sólidos el generador de residuos sólidos declara cómo va a manejar los mismos durante el siguiente periodo y debe ser presentado durante los primeros 15 días hábiles del año, mientras que la Declaración, que también debe ser presentada en el mismo plazo, informa cómo se manejó los residuos sólidos generados en el año anterior.
44. En ese sentido, el Plan no puede ser convalidado con la presentación de un documento distinto (Declaración correspondiente al año 2012), pues la finalidad de éste último es informar la situación de los residuos sólidos que ya fueron generados en dicho año y cuya exigencia en su presentación es en el año 2013.
45. Adicionalmente, el hecho que, según las afirmaciones vertidas por Petroperú, no haya ocurrido incidente ambiental alguno (según su Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012), no la exime de responsabilidad toda vez que igualmente tiene la obligación de cumplir con presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, a efectos que la autoridad administrativa tome conocimiento la manera en que manejará sus residuos sólidos en el año 2012.
46. Por tanto, considerando lo anteriormente expuesto y a que Petroperú no cumplió con presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, ha quedado acreditado que infringió el artículo 37° de la LGRS, en concordancia con el artículo 115° del RGLRS, lo cual es sancionable de acuerdo al numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.



IV.3 Cálculo de las sanciones por incumplimientos a la normativa ambiental

47. Dado que en el presente caso ha quedado acreditado que Petroperú:
- (i) Infringió lo dispuesto en el artículo 37° de la LGRS, en concordancia con el artículo 115° del RGLRS al no haber presentado la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 por su Planta Aeropuerto Arequipa, dentro del plazo legal establecido, corresponde sancionar dicho incumplimiento con una sanción pecuniaria hasta 5



Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme a lo dispuesto en el numeral 1.4 de la RCD N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

- (ii) Infringió lo dispuesto en el artículo 37° de la LGRS, en concordancia con el artículo 115° del RLGRS al no haber presentado el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012 por su Planta Aeropuerto Arequipa, dentro del plazo legal establecido, corresponde sancionar dicho incumplimiento con una sanción pecuniaria hasta 5 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme a lo dispuesto en el numeral 1.4 de la RCD N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

48. La multa debe calcularse al amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración, de acuerdo a lo establecido en el artículo 230° de la LPAG¹⁹.
49. En este sentido, la metodología del OEFA establece que la fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en este caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p) y todo esto multiplicado por un factor F²⁰, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, además de las circunstancias agravantes y atenuantes.
50. La fórmula es la siguiente²¹:

$$Multa (M) = \left(\frac{B}{p} \right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Factores agravantes y atenuantes (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

IV.3.1 Por no presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011

¹⁹ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

"Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
b) El perjuicio económico causado;
c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

(...)"

²⁰ La inclusión de este factor se debe a que la multa (M=B/p) resulta de maximizar la función de bienestar social, lo que implica reducir la multa hasta un nivel "óptimo" que no necesariamente implica la disuasión "total" de las conductas ilícitas. Por ello la denominada "multa base" debe ser multiplicada por un factor F que considera las circunstancias agravantes y atenuantes específicas a cada infracción.

²¹ Fórmula de 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, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.



51. De acuerdo a lo dispuesto en la RCD N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, el no presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos resulta sancionable con una multa de hasta 5 UIT.

Beneficio Ilícito (B)

52. El beneficio ilícito²² proviene del costo evitado por el administrado al incumplir las normas ambientales que le resulten exigibles. En este caso, Petroperú no presentó la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del 2011, correspondiente a la Planta Aeropuerto Arequipa, dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2012, lo cual fue detectado mediante un informe técnico emitido por la Dirección de Supervisión del OEFA del 11 de junio de 2012.
53. En el escenario de cumplimiento el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para presentar la Declaración de Residuos Sólidos del 2011 dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2012; en tal sentido, se considera el costo estimado de contratar a un ingeniero ambiental para elaborar y presentar la declaración²³.
54. Con respecto al tiempo transcurrido para el cálculo de la multa, se consideró doce (12) meses, debido a que la presentación de la Declaración de Residuos Sólidos se lleva a cabo anualmente durante los primeros quince días hábiles del año.
55. Una vez estimado el costo evitado en dólares, correspondiente a la elaboración y presentación de una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, a la fecha de incumplimiento, éste es capitalizado en el período de 12 meses, considerando el costo de oportunidad estimado para el sector. Finalmente, el resultado es expresado en moneda nacional y luego indexado por inflación hasta la fecha del cálculo de la multa (julio 2013)²⁴.
56. El detalle del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 1, el mismo que considera el costo de elaborar y remitir la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos, a fecha de incumplimiento (enero 2012), el costo de oportunidad del capital (COK)²⁵, el tipo de cambio promedio, la tasa de inflación y la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente.



Cuadro N°1

| DETALLE DEL CÁLCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO | |
|---|----------|
| Descripción | Valor |
| CE: Costo evitado de elaborar y remitir la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, a fecha de incumplimiento (enero 2012) ^(a) | \$397.81 |
| COK en US\$ (anual) ^(b) | 15,40% |

²² El beneficio ilícito es el beneficio obtenido o que espera obtener el infractor al no cumplir una obligación ambiental fiscalizable, es decir, es lo que percibe, percibiría o pensaba percibir el administrado cometiendo la infracción, así como lo que ahorra, ahorraría o pensaba ahorrar cometiendo la infracción.

²³ Para este cálculo se consideró la contratación de sólo un ingeniero ambiental debido a que dicha inversión es la mínima necesaria para realizar una Declaración de Residuos Sólidos anual.

²⁴ Cabe precisar que se está considerando que la fecha de cálculo de la multa es julio 2013, debido a que la información requerida (IPC) para realizar el cálculo corresponde a julio 2013.

²⁵ El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.



| | |
|--|-----------------|
| COK _m en US\$ (mensual) | 1,20% |
| T: meses transcurridos durante el incumplimiento (enero 2012- enero 2013) ^(c) | 12 |
| CE _a : Costo evitado ajustado a enero 2013 [CE*(1+COK) ^T] | \$459.08 |
| Tipo de cambio (enero 2013) ^(d) | 2,63 |
| CE _a : Costo evitado ajustado a enero 2013 (S/.) | S/. 1207.38 |
| IPC (julio 2013/enero 2013) ^(e) | 1,02 |
| Beneficio ilícito (B): Costo evitado indexado a período de cálculo de multa (CE _a *IPC) | S/. 1231.53 |
| Unidad Impositiva Tributaria al año 2013 - UIT ₂₀₁₃ | S/. 3 700,00 |
| Beneficio ilícito (UIT) | 0,33 UIT |

- (a) De acuerdo a la revisión de las convocatorias de personal en entidades del sector público (MINAM, MINEM, MINAG, SUNAT, OEFA) se identificó el costo promedio mensual de un profesional en Ingeniería.
- (b) La fuente de este valor proviene del Estudio Aplicación de la Metodología de Estimación del WACC: El caso del sector Hidrocarburos Peruano, OSINERGMIN, 2011.
- (c) Se consideró doce (12) meses, debido a que la presentación de la Declaración de Residuos Sólidos se presenta anualmente durante los primeros quince días hábiles del año.
- (d) La fuente es el promedio bancario venta del mes de enero de 2013 del BCRP. (<http://www.bcrp.gob.pe/>).
- (e) El IPC Lima proviene de los datos estadísticos mensuales del BCRP (<http://www.bcrp.gob.pe/>).

57. En tal sentido, de la evaluación se tiene que el beneficio ilícito asciende a 0,33 UIT.

Probabilidad de detección (p)

58. Se considera una probabilidad de detección²⁶ muy alta: 1,0²⁷ debido a que la infracción fue detectada por el OEFA mediante la revisión de las Declaraciones de Manejo de Residuos Sólidos presentadas cada año por las diferentes empresas del sector hidrocarburos. Este hecho implica que el incumplimiento sea detectado con relativa facilidad por la autoridad competente.

Factores agravantes y atenuantes (F)

59. En el presente caso, de los medios probatorios que obran en el expediente, no se ha identificado ninguno de los factores agravantes y atenuantes recogidos en la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD²⁸, por lo que en la fórmula de la multa se

²⁶ La probabilidad de detección es la posibilidad -medida en términos porcentuales- de que la comisión de una infracción sea detectada por la autoridad administrativa.

²⁷ Conforme con la Tabla 1 del Anexo II de 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, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

²⁸ Conforme con las Tablas N° 2 y 3 del Anexo II de 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 mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

| FACTORES ATENUANTES Y AGRAVANTES | |
|--|--------------|
| Factores | Calificación |
| f1. Gravedad del daño al ambiente | - |
| f2. Perjuicio económico causado | - |
| f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación | - |
| f4. Repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción | 0% |
| f5. Subsanación voluntaria de la conducta infractora | 0% |
| f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora | - |
| f7. Intencionalidad en la conducta del infractor | 0% |
| (f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7) | 0% |
| Factor agravante y atenuante: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7) | 100% |



ha consignado un valor de 1 (100%). En tal sentido, el monto de la multa no se verá afectado por dichos factores.

Monto de la multa

60. Reemplazando los valores calculados, se tiene lo siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Multa} &= [(0,33) / (1,0)] * [1,0] \\ \text{Multa} &= 0,33 \text{ UIT} \end{aligned}$$

61. En consecuencia, la multa resultante es de **0,33 UIT**. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el Cuadro N° 2.

Cuadro N°2

| RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA | |
|---|-----------------|
| Componentes | Valor |
| Beneficio Ilícito (B) | 0,33 UIT |
| Probabilidad de detección (p) | 1,0 |
| Factores agravantes y atenuantes $F=(1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)$ | 100 % |
| Valor de la Multa en UIT (B)/p*(F) | 0,33 UIT |

IV.3.2 Por no presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012

62. De acuerdo a lo dispuesto en la RCD N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, el no presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos resulta sancionable con una multa de hasta 5 UIT.

Beneficio Ilícito (B)

63. El beneficio ilícito proviene del costo evitado por el administrado al incumplir las normas. En este caso, la empresa Petroperú no presentó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2012, correspondiente a su Planta Aeropuerto Arequipa, dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2012. Este hecho fue detectado mediante un informe técnico de la Dirección de Supervisión a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del 11 de junio del 2012.
64. En el escenario de cumplimiento, el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2012, dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2012; en tal sentido, se considera el costo estimado de contratar a un ingeniero ambiental y a un asistente técnico, que realizarán el trabajo de campo y de gabinete necesarios para la elaboración y presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos²⁹.
65. Con respecto al tiempo transcurrido para el cálculo de la multa, se consideró doce (12) meses, debido a que el Plan de Manejo de Residuos Sólidos se presenta anualmente durante los primeros quince días hábiles del año.

²⁹

Para este cálculo se consideró la contratación de un ingeniero ambiental y un asistente técnico debido a que dichas contrataciones son las mínimas necesarias para realizar un Plan de Manejo de Residuos Sólidos.



66. Una vez estimado el costo evitado en dólares correspondiente a la elaboración y presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos, éste es capitalizado en el periodo de 12 meses, considerando el costo de oportunidad estimado para el sector. Asimismo, el resultado es expresado en moneda nacional y luego indexado por inflación hasta la fecha del cálculo de la multa (julio 2013)³⁰.
67. El detalle del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 3, el mismo que considera el costo de elaborar y remitir el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, a la fecha de incumplimiento (enero 2012), el costo de oportunidad del capital (COK)³¹, el tipo de cambio promedio, la tasa de inflación y la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente.

Cuadro N°3

| DETALLE DEL CÁLCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO | |
|--|-----------------|
| Descripción | Valor |
| CE: Costo evitado de elaborar y remitir el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, a fecha de incumplimiento (enero 2012) ^(a) | \$1 834.79 |
| COK en US\$ (anual) ^(b) | 15,40% |
| COK _m en US\$ (mensual) | 1,20% |
| T: meses transcurridos durante el incumplimiento (enero 2012 - enero 2013) ^(c) | 12 |
| CE _a : Costo evitado ajustado a enero 2013 [CE*(1+COK _m) ^T] | \$2 117.38 |
| Tipo de cambio (enero 2013) ^(d) | 2,63 |
| CE _a : Costo evitado ajustado a enero 2013 (S/.) | S/. 5 568.71 |
| IPC (julio 2013/enero 2013) ^(e) | 1,02 |
| Beneficio ilícito (B): Costo evitado indexado a período de cálculo de multa (CE _a *IPC) | S/. 5 680.08 |
| Unidad Impositiva Tributaria al año 2013 - UIT ₂₀₁₃ | S/. 3 700,00 |
| Beneficio ilícito (UIT) | 1,54 UIT |

(a) De acuerdo a la revisión de las convocatorias de personal entidades del sector público (MINAM, MINEM, MINAG, SUNAT, OEFA) se identificó el salario promedio mensual de un profesional en Ingeniería.

(b) La fuente de este valor proviene del Estudio Aplicación de la Metodología de Estimación del WACC: El caso del sector Hidrocarburos Peruano, OSINERGMIN, 2011.

(c) Se consideró doce (12) meses, debido a que la presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos se presenta anualmente durante los primeros quince días hábiles del año

(d) La fuente es el promedio bancario venta del mes de enero de 2013 del BCRP. (<http://www.bcrp.gob.pe/>).

(e) El IPC Lima proviene de los datos estadísticos mensuales del BCRP (<http://www.bcrp.gob.pe/>).

68. En tal sentido, de la evaluación se tiene que el beneficio ilícito asciende a 1,54 UIT.
69. Petroperú alegó que si bien no presentó su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012, se debe considerar que no existió beneficio ilícito, por lo que en aplicación del Principio de Razonabilidad, la sanción a imponérsele debería ser una amonestación.
70. Como puede apreciarse, contrariamente a lo alegado por Petroperú, sí existió beneficio ilícito por no haber presentado el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012.

³⁰ Cabe precisar que se está considerando que la fecha de cálculo de la multa es julio 2013, debido a que la información requerida (IPC) para realizar el cálculo corresponde a julio 2013.

³¹ El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.



**Probabilidad de detección (p)**

71. Se considera una probabilidad de detección³² muy alta: 1,0 debido a que la infracción fue detectada por el OEFA mediante la revisión de los Planes de Manejo de Residuos Sólidos presentadas cada año por las diferentes empresas del sector hidrocarburos. Este hecho implica que el incumplimiento sea detectado con relativa facilidad por la autoridad competente.

Factores agravantes y atenuantes (F)

72. En este punto, Petroperú alegó que si bien no presentó su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012, se debe considerar que: (i) no existió daño real o potencial, (i) reconoció su responsabilidad; y, (iii) habría mantenido una buena conducta procesal, por lo que en aplicación del Principio de Razonabilidad, ello debía ser considerado como un atenuante al graduarse la sanción y, en todo caso, imponérsele una amonestación.
73. El artículo 236-A° de la LPAG señala que son considerados atenuantes de responsabilidad: (i) la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235; y, (ii) el error inducido por la Administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal.
74. En el presente caso, de los medios probatorios que obran en el expediente, no se ha identificado ninguno de los factores agravantes y atenuantes recogidos en la LPAG y en la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD³³, de allí que las situaciones alegadas por Petroperú no constituyen atenuantes de responsabilidad. En consecuencia, en la fórmula de la multa se ha consignado un valor de 1 (100%).
75. En tal sentido, el monto de la multa no se verá afectado por dichos factores.

**Monto de la multa**

76. Reemplazando los valores calculados, se tiene lo siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Multa} &= [(1,54) / (1,0)] * [1,0] \\ \text{Multa} &= 1,54 \text{ UIT} \end{aligned}$$

³² Conforme con la Tabla 1 del Anexo II de 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, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

³³ Conforme con las Tablas N° 2 y 3 del Anexo II de 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 mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

| FACTORES ATENUANTES Y AGRAVANTES | |
|--|--------------|
| Factores | Calificación |
| f1. Gravedad del daño al ambiente | - |
| f2. Perjuicio económico causado | - |
| f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación | - |
| f4. Repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción | 0% |
| f5. Subsanación voluntaria de la conducta infractora | 0% |
| f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora | - |
| f7. Intencionalidad en la conducta del infractor | 0% |
| (f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7) | 0% |
| Factor agravante y atenuante: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7) | 100% |



77. En consecuencia, la multa resultante es de **1,54 UIT**. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el Cuadro N° 4.

Cuadro N°4

| RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA | |
|---|-----------------|
| Componentes | Valor |
| Beneficio Ilícito (B) | 1,54 UIT |
| Probabilidad de detección (p) | 1,00 |
| Factores agravantes y atenuantes $F=(1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)$ | 100% |
| Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F) | 1,54 UIT |

En uso de las facultades conferidas en el inciso 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;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Sancionar a la empresa Petróleos del Perú S.A. con una multa 1,87 (uno con 87/100) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, de conformidad con lo siguiente:



| N° | Conducta infractora | Norma que tipifica la infracción administrativa | Norma que tipifica la sanción | Sanción (UIT) |
|--------------|--|---|---|---------------|
| 1 | No presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011, dentro del plazo legal establecido. | Artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, en concordancia con el Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. | Numeral 1.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias. | 0,33 UIT |
| 2 | No presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, dentro del plazo legal establecido. | Artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, en concordancia con el Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. | Numeral 1.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias. | 1,54 UIT |
| Total | | | | 1,87 |

Artículo 2°.- El monto de la multa señalada en el artículo precedente será rebajada en 25%, si Petróleos del Perú S.A. consiente la resolución y procede a cancelar la misma dentro del plazo máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución, conforme a lo establecido en el artículo 37° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.



Artículo 3°.- Disponer que el monto de la multa sea depositado en la cuenta N° 00068199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, importe que deberá cancelarse en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del pago realizado.

Artículo 4°.- Informar que contra la presente resolución es posible la interposición de los recursos impugnativos de reconsideración o de apelación, ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y el numeral 24.4 del artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

Regístrese y comuníquese.

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

