



EXPEDIENTE : N° 827-2013-OEFA/DFSAI/PAS
 ADMINISTRADO : PETROBRAS ENERGÍA PERÚ S.A.
 UNIDAD AMBIENTAL : LOTE 58
 UBICACIÓN : PROVINCIA DE LA CONVENCIÓN, DEPARTAMENTO DE CUSCO
 SECTOR : GAS NATURAL

SUMILLA: Se archiva el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Petrobras Energía Perú S.A. por presunta infracción al artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, debido a que Befesa Perú S.A. (EPS-RS) contaba con la autorización vigente para realizar las actividades de disposición de residuos sólidos.

Lima, 28 FEB. 2014

I. ANTECEDENTES

- El 4 de julio de 2012, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) emitió el Informe Técnico N° 586-2012-OEFA/DS¹, señalando que de la revisión de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes al mes de abril del año 2012 presentados por las diferentes empresas del sector hidrocarburos, la empresa Petrobras Energía Perú S.A. (en adelante, Petrobras) no habría verificado la vigencia de la autorización de la Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (en adelante, EPS-RS) contratada para realizar la disposición de los residuos sólidos generados del desarrollo de sus actividades de hidrocarburos.
- A través de la Resolución Subdirectoral N° 1060-2013-OEFA-DFSAI/SDI, emitida el 13 de noviembre de 2013², la Subdirección de Instrucción e Investigación del OEFA inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Petrobras imputándole a título de cargo lo siguiente:



Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción	Otras sanciones
Petrobras Energía Perú S.A. habría realizado la disposición final de los residuos sólidos generados de sus operaciones en el Lote 58 a través de una EPS-RS que no contaba con autorización vigente.	Artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos.	Numeral 3.7.1 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Gas Natural del OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD y sus modificatorias.	Hasta 10000 UIT	Cierre de Instalaciones y Suspensión Temporal de Actividades

- El 05 de diciembre de 2013 Petrobras presentó sus descargos alegando lo siguiente³:

¹ Folios 1 al 6 del Expediente.

² Notificada el 20 de noviembre de 2013

³ Folios 12 al 25 del Expediente.



- (i) Sostiene que mantenía una relación contractual directamente con Brunner E.I.R.L. (en adelante, Brunner) con registro EPNA 464-09, y no con la empresa Befesa Perú S.A. (en adelante, Befesa). Por lo tanto, no es cierto que no se cumpliera con verificar la vigencia de la autorización de la empresa contratada, conforme lo establecido en la Ley General de Residuos Sólidos, debido a que si se verificó que dicha empresa contaba con la respectiva autorización vigente. Adicionalmente, señala que Brunner se encargaba de la gestión de los residuos sólidos que se generaban dentro y fuera del Lote 58 hasta la disposición final de los mismos en las instalaciones de propiedad de Befesa.
- (ii) Sin perjuicio de lo señalado, se debe mencionar que, con tres meses de anticipación, Befesa solicitó a la Dirección General de Salud Ambiental (en adelante, DIGESA) la reinscripción en el Registro como Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos⁴. De la evaluación de la referida solicitud, el 20 de febrero de 2012 DIGESA comunicó a Befesa las observaciones detectadas, las mismas que fueron subsanadas el 16 de marzo del mismo año.
- (iii) Posteriormente, a través del portal web de DIGESA, se tuvo conocimiento del nuevo registro como EPS-RS, el cual fue otorgado mediante el Informe N° 00886-2012.
- (iv) Conforme a lo establecido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) del Ministerio de Salud, el procedimiento de reinscripción en el Registro de EPS-RS tiene un plazo de 30 días hábiles; no obstante, DIGESA no cumplió con dicho plazo, lo cual generó un perjuicio tanto a Befesa como a las empresas que indirectamente utilizan sus servicios, entre ellos, Petrobras.
- (v) El 4 de julio de 2012 Befesa solicitó un informe respecto al incumplimiento del plazo del procedimiento de reinscripción en Registro como EPS-RS. En atención a lo solicitado, DIGESA manifestó que dicha demora se debía a la excesiva carga procesal.
- (vi) Tomando en consideración lo señalado por DIGESA, el OEFA no puede pretender sancionar a Petrobras por un hecho que se produjo como consecuencia de una falta de la Administración Pública.
- (vii) Por último, menciona que, en atención a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo tenerse en consideración al momento de la graduación de la sanción, criterios tales como la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, el perjuicio económico causado y la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor. Adicionalmente, se debe tener en consideración que conforme a lo establecido en el artículo 143.2° de la citada Ley, la responsabilidad por incumplimiento de plazos también alcanza solidariamente al superior jerárquico, por omisión en la supervisión.



II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

4. En el presente procedimiento administrativo sancionador, las cuestiones en discusión son las siguientes:

⁴

Folio 16 del Expediente.



- (i) Determinar si Petrobras cumplió con verificar que la autorización de Befesa para realizar la disposición de sus residuos sólidos se encontraba vigente.
- (ii) Determinar si, de ser el caso, corresponde imponer una sanción a Petrobras.

III. CUESTIONES PREVIAS

III.1 Competencia del OEFA

5. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013⁵ que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se creó el OEFA.
6. El literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, Ley del SINEFA), establece como funciones generales del OEFA la función evaluadora, supervisora directa, la función supervisora de entidades públicas, la función fiscalizadora, y sancionadora⁶.
7. De acuerdo a la normativa antes señalada, el OEFA es 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 el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, se procede a analizar la posible infracción a la normativa ambiental.

IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

IV.1 La obligación del generador de residuos sólidos de verificar que el registro de la Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS) se encuentre vigente al momento de realizar la disposición de los residuos sólidos

El artículo 144° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente⁷ (en adelante, LGA) y el artículo 18° de la Ley del SINEFA⁸ establecen la responsabilidad objetiva de los



⁵ Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1013
"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."

⁶ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011.

"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:
(...)

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."

⁷ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

"Artículo 144°.- De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. (...)."

⁸ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental.

"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."



administrados por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas ambientales.

- 9. El numeral 119.2 del artículo 119° de la LGA° señala que la gestión de los residuos sólidos no municipales es de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
- 10. En el marco de las actividades de hidrocarburos, el artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, RPAAH)⁹, norma aplicable a todas las personas naturales y jurídicas titulares de autorizaciones para el desarrollo de las actividades de hidrocarburos dentro del territorio nacional, ha dispuesto que los residuos sólidos sean manejados de manera concordante con lo establecido en la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, modificatorias, sustitutorias y complementarias.
- 11. Por tanto, el RPAAH remite a las disposiciones contenidas en la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, LGRS) y el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, siendo ambas normas de obligatorio cumplimiento por parte de los titulares de las actividades de hidrocarburos.
- 12. Conforme a lo dispuesto en el artículo 14° de la LGRS¹¹ son residuos sólidos aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normativa nacional o de los riesgos que causan a la salud y al ambiente, para ser manejados a través de un sistema.



De acuerdo al numeral 5 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la LGRS, se considera generador a toda persona natural o jurídica que, en razón de sus actividades, genera residuos sólidos, sea como productor, importador, distribuidor, comercializador o usuario¹².

⁹ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
 "Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos (...)
 119.2 La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente."

¹⁰ Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
 "Artículo 48°.- Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias (...)."

¹¹ Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos.
 "Artículo 14°.- Definición de residuos sólidos
 Son residuos sólidos aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y el ambiente, para ser manejados a través de un sistema que incluya, según corresponda, las siguientes operaciones o procesos:

1. Minimización de residuos
2. Segregación en la fuente
3. Reaprovechamiento
4. Almacenamiento
5. Recolección
6. Comercialización
7. Transporte
8. Tratamiento
9. Transferencia
10. Disposición final"

¹² Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos.
 "Décima.- Definición de términos
 Las siguientes definiciones son aplicables en el ámbito de la presente Ley:
 (...)
5. GENERADOR
 Persona natural o jurídica que en razón de sus actividades genera residuos sólidos, sea como productor, importador, distribuidor, comerciante o usuario. También se considerará como generador al poseedor de residuos sólidos peligrosos, cuando no se pueda identificar al generador real y a los gobiernos municipales a partir de las actividades de recolección.



14. El artículo 16° de la LGRS señala que el generador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, incluyendo el tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que genere¹³.
15. Asimismo, la citada norma establece que el generador es responsable de verificar la vigencia y el alcance de la autorización otorgada a la empresa contratada para la disposición de los residuos sólidos¹⁴. En esa línea, la LGRS indica que el generador es responsable de contar con la documentación que acredite que las instalaciones de tratamiento o disposición final de los residuos sólidos cuentan con las autorizaciones legales correspondientes.
16. Como puede apreciarse de lo prescrito en el artículo 16° de la LGRS, la contratación de terceros por parte del generador de residuos sólidos para el manejo de los mismos -lo que incluye su disposición final- no lo exime de la responsabilidad de verificar la vigencia de la autorización otorgada a la empresa contratada.
17. En tal sentido, dado que el generador es responsable por el manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado de los residuos sólidos que genere del desarrollo de sus actividades de hidrocarburos, lo cual como se ha señalado incluye la disposición final de los mismos, tiene el deber de verificar que la empresa subcontratada por la que contrató para el manejo de sus residuos sólidos, cuente con la autorización vigente otorgada por DIGESA para realizar la disposición final de los mismos.
18. Por tanto, Petrobras debió verificar que la autorización otorgada por DIGESA a Befesa, empresa subcontratada por Brunner para la disposición final de sus residuos sólidos, se encontrara vigente.
19. Sin embargo, el 4 de julio de 2012, la Dirección de Supervisión del OEFA emitió el Informe Técnico N° 586-2012-OEFA/DS, a través del cual constató que de la revisión de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes al mes de abril de 2012 presentados por las diferentes empresas del sector hidrocarburos, Befesa habría realizado la disposición final de los residuos sólidos generados por Petrobras, pese a que su autorización se encontraba vencida desde el 6 de marzo de 2012, tal como se indica a continuación¹⁵:

(...):

¹³ Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos.

"Artículo 16.- Residuos del ámbito no municipal

El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes."

Los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables de:

(...)

4. El tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que genere.

(...)"

¹⁴ Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos

"Artículo 16.- Residuos del ámbito no municipal

(...)

Los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables de:

(...)

La contratación de terceros para el manejo de los residuos sólidos, no exime a su generador de la responsabilidad de verificar la vigencia y alcance de la autorización otorgada a la empresa contratada y de contar con documentación que acredite que las instalaciones de tratamiento o disposición final de los mismos, cuentan con las autorizaciones legales correspondientes."

¹⁵ Folio 2 reverso del Expediente.



"La EPS-RS BEFESA PERÚ S.A., prestó servicios de residuos sólidos a la empresa PETROBRAS ENERGÍA PERÚ S.A., el mismo que venció el 06 de Marzo 2012."
(El énfasis ha sido agregado)

20. En tal sentido, mediante Resolución Subdirectoral N° 1060-2013-OEFA-DFSAI/SDI, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Petrobras, imputándole a título de cargo el haber realizado la disposición final de los residuos sólidos generados de sus operaciones a través de una EPS-RS que no contaba con autorización vigente.
21. Sobre el particular, se debe señalar que en el reverso del folio 28 del expediente se aprecia que el 14 de diciembre de 2011, Befesa solicitó su inscripción en el Registro de Empresas Prestadoras de Servicios que administra la DIGESA, es decir, 3 meses antes que el registro EPNA-344.08 venza.
22. Asimismo, conforme se advierte en el folio 27 del expediente, el 10 de diciembre de 2013 Befesa solicitó a la Dirección de Saneamiento Básico de la DIGESA, **la eficacia anticipada del Registro EPNA-734-12, debido a la demora originada en la tramitación del procedimiento de reinscripción como EPS-RS.**
23. En virtud de lo solicitado por Befesa, el 9 de enero de 2014, DIGESA emitió el Informe N° 0085-2014-DBS/DIGESA, mediante el cual señala que en la medida que desde el 16 de marzo de 2012 la empresa cumplía con todos los requisitos exigidos en el procedimiento N° 15 del TUPA del Ministerio de Salud, la vigencia del registro EPNA-734-12 debía otorgarse a partir de esa fecha (16 de marzo de 2012), conforme se detalla a continuación¹⁶:



"(...)

De lo anteriormente descrito, se considera que la empresa BEFESA PERÚ S.A., para el 16 de marzo del 2012, ya cumplía con todos los requisitos exigidos en el procedimiento N° 15 del TUPA del MINSA, toda vez que la tarjeta de propiedad del vehículo de placa de rodaje XO-9496, no es un requisito del procedimiento N° 15 del TUPA del MINSA, y que el administrado a través del expediente inicial 36018-2011-EPS, ya había cumplido con presentar la R.D. N° 401-2010-MTC/15, que acredita la habilitación de esta unidad vehicular, como consta en el folio (185) del presente expediente.

3.0 CONCLUSIONES

- 3.1. De acuerdo a lo solicitado, se tiene que esta Dirección verificó que la empresa BEFESA PERÚ S.A., cumplió con los requisitos exigidos en el procedimiento N° 15 del TUPA del Ministerio de Salud.
- 3.2. Es PROCEDENTE otorgar la solicitud de eficacia anticipada para efectos de la vigencia del registro de Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS) de código EPNA-734-12, la misma que deberá otorgarse a partir del 16 de marzo del 2012.(...)"
(El énfasis ha sido agregado)

24. Lo indicado con anterioridad, se aprecia en el siguiente cuadro:

¹⁶ Folio 27 reverso del Expediente.



Cuadro N° 1



25. Como puede apreciarse de lo señalado por DIGESA, desde el 16 de marzo de 2012, Befesa se encontraba autorizada para realizar la prestación del servicio de disposición de los residuos sólidos a las diferentes empresas del sector hidrocarburos, entre las cuales se encontraba Petrobras. Por tanto, durante el mes de abril de 2012, periodo sobre el que versa la imputación materia del presente procedimiento administrativo. Befesa sí contaba con la autorización vigente otorgada por DIGESA para realizar la disposición de los residuos sólidos generados por las actividades de Petrobras.
26. En consecuencia, del análisis de todo lo expuesto y de los medios probatorios que obran en el expediente, se concluye que Petrobras no incumplió lo establecido en el artículo 48° del RPAAH, en concordancia con el artículo 16° de la LGRS, puesto que la autorización otorgada en favor de Befesa para realizar las actividades de disposición de residuos sólidos se encontraba vigente. Por lo tanto, corresponde disponer el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador.

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 Único.- Archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la empresa Petrobras Energía Perú S.A. respecto de la presunta infracción al artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, debido a que Befesa Perú S.A. contaba con la autorización vigente para realizar las actividades de disposición de residuos sólidos..

Regístrese y Comuníquese.



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

