



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 008-2016-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE N° : 435-2013-OEFA-DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : FLAMA GAS S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 604-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Flama Gas en el extremo que declara la responsabilidad administrativa de Flama Gas S.A. por la comisión de la infracción detallada en numeral 3 del artículo 1° de la presente resolución al haberse verificado que se vulneró el principio del debido procedimiento administrativo previsto en el numeral 2° del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2015, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Flama Gas S.A., por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) No contar con el registro de generación de residuos sólidos en general; conducta que vulnera lo dispuesto en el artículo 50° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (ii) No contar con un sistema de doble contención en el área de almacenamiento de productos químicos; conducta que vulnera lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (iii) Disponer residuos sólidos peligrosos (latas impregnadas con pintura) en terrenos abiertos sin su respectivo contenedor, sobre un área que no se encontraba cercada, impermeabilizada ni con la señalización que indique la peligrosidad de los residuos sólidos, conducta que vulnera lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los numerales 2 y 5 del artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

(iv) **No contar con una losa de concreto impermeabilizada en el área de mantenimiento, conducta que vulnera lo dispuesto en el artículo 46° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.**

Finalmente, se confirma la inscripción de la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI en el Registro de Actos Administrativos correspondiente".

Lima, 7 de octubre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Flama Gas S.A. (en adelante, **Flama Gas**) es una empresa que opera la Planta Envasadora de GLP – San Juan de Lurigancho (en adelante, **Planta Envasadora**) ubicada en el distrito de San Juan de Lurigancho, provincia y departamento de Lima.
2. El 12 de diciembre de 2011, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular a las instalaciones de la Planta Envasadora de la empresa Flama Gas con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y de los compromisos asumidos en su instrumento de gestión ambiental. Como resultado de dicha diligencia, la DS detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende de las Actas de Supervisión N°s 5698 y 5699¹, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe de Supervisión N° 188-2012-OEFA/DS del 12 de diciembre de 2011² (en adelante, **Informe de Supervisión**).
3. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral 1838-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 7 de octubre de 2014³, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) inició un procedimiento administrativo sancionador contra Flama Gas.

Luego de la evaluación de los descargos presentados por Flama Gas⁴, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA-DFSAI del 30 de junio de 2015⁵, a través

¹ Fojas 39 y 40.

² Foja 1 a 55.

³ Foja 58 a 65. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Flama Gas el 15 de octubre de 2014 (foja 66). Asimismo, debe manifestarse que mediante Resolución Subdirectoral N° 009-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 19 de enero de 2015, la DFSAI rectificó el error material incurrido en la Resolución Subdirectoral N° 1838-2014-OEFA/DFSAI/SDI, precisando que para la conducta infractora N° 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, los numerales que habrían sido incumplidos del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM eran el 2 y el 5 (fojas 77 a 78).

⁴ Presentado mediante escrito con Registro N° 42643 del 28 de octubre de 2014 (fojas 67 a 74).

⁵ Fojas 94 a 106. Cabe señalar que la referida resolución directoral fue notificada a Flama Gas el 10 de setiembre de 2015 (foja 107).



de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁶, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Flama Gas mediante la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA-DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Flama Gas no contaba con un registro sobre la generación de residuos sólidos en general correspondiente a su Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo – San Juan de	Artículo 50° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁷ .	Numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ⁸

⁶ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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

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

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

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

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

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

⁷ **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 50°.- En las Actividades de Hidrocarburos se llevará un registro sobre la generación de residuos en general; su clasificación; los caudales y/o cantidades generados; y la forma de tratamiento y/o disposición para cada clase de residuo. Un resumen con la estadística y la documentación sustentatoria de dicho registro se presentará en el informe anual a que se refiere el artículo 96°.

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

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
1	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
1.4	Incumplimiento de reportes y otras obligaciones del generador de residuos sólidos	Arts. 3°, 50°, 85° y 88° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Arts. 25° y 115° del D.S. N° 057-2004-PCM	Hasta 5 UIT.	-
CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.				

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	Lurigancho.		
2	En el almacén de productos químicos de la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo – San Juan de Lurigancho, Flama Gas S.A., no contaba con un sistema de doble contención.	Artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁹ .	Numeral 3.12.10 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹⁰ .
3	En la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo – San Juan de Lurigancho, Flama Gas S.A. almacenó residuos sólidos peligrosos (latas impregnadas con pintura) sin su correspondiente contenedor, sobre áreas abiertas, no impermeabilizadas y sin la señalización que indique la peligrosidad	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹¹ , en concordancia con los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹² .	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹³ .

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

Artículo 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

¹⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.12.10 Incumplimiento de las normas de almacenamiento y manipulación de sustancias químicas	Art. 44° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 400 UIT.	-
CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.				

¹¹ **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 (...)

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

Artículo 39.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor;
3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.

Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.

¹³ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3	3.8 Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones

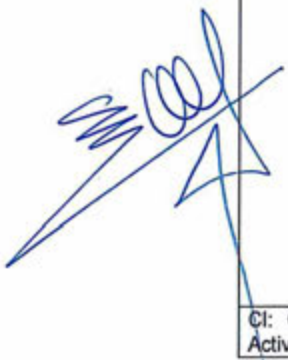


N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	de los residuos.		
4	En el área de almacenamiento de la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo – San Juan de Lurigancho, Flama Gas S.A. no contaba con una losa de concreto debidamente impermeabilizada.	Artículo 46° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁴ .	Numeral 3.12.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹⁵ .

Fuente: Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA-DFSAI
Elaboración: TFA

5. La Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA-DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Conducta Infractora N° 1: Flama Gas no contaba con un libro de registro de generación de residuos sólidos respecto a La Planta Envasadora de GLP – San Juan de Lurigancho.

	3.8.1. Incumplimiento de las normas de manejo, almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.	Arts. 10°, 16°, 17°, 18°, 24°, 25°, 26°, 30°, 31°, 32°, 37°, 38°, 39°, 40°, 41°, 42°, 43°, 48°, 49°, 50°, 51°, 52°, 53°, 54°, 60°, 61°, 77°, 78°, 82°, 85°, 86°, 87°, 88° y 116° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM. Art., 138°, del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Art. 119° de la Ley N° 28611. Arts. 48° y 73° literal d) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 3,000 UIT.	CI, STA, SDA
CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.				

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

Artículo 46°.- Las áreas de proceso excepto el área de tanques, deberán estar sobre una losa de concreto adecuadamente impermeabilizada y contar con un sistema para coleccionar y recuperar fugas, drenajes de bombas, drenajes de puntos de muestreo, drenajes de tanques y otros. Los corredores de tuberías de los procesos podrán estar, alternativamente, sobre terrenos o zanjas de cualquier otro modo impermeabilizadas.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.12.1. Incumplimiento de las normas sobre área estanca y sistemas de drenajes.	Art. 37° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Art. 39° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Arts. 72°, 111° literal b) y 233° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 43° inciso c), 46° y 82° literal a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Arts. 155°, 156° inciso b, 205° y 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM.	Hasta 3,500 UIT.	CI, STA,
CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.				

- i) La DFSAI indicó que en la visita de supervisión realizada el 12 de diciembre de 2011, la DS advirtió que Flama Gas no contaba con el libro de registro de generación de residuos sólidos, de conformidad con lo consignado en el Acta de Supervisión.
- ii) Respecto del argumento del administrado referido a que cuenta con el libro en mención, la DFSAI señaló que lo alegado por el administrado corresponde a una presunta subsanación, lo cual no desvirtúa el incumplimiento detectado, conforme a lo establecido en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD**).
- iii) Por lo tanto, para la DFSAI, la conducta detectada por la DS habría quedado acreditada de acuerdo con lo establecido en el Acta de Supervisión y en el Informe de Supervisión correspondiente, motivo por el cual concluyó que Flama Gas infringió la obligación ambiental recogida en el artículo 50° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**)

Conducta Infractora N° 2: Flama Gas dispuso, en el almacén de productos químicos de la Planta Envasadora de GLP – San Juan de Lurigancho, productos químicos sobre un área que no contaba con un sistema de doble contención.

- iv) La DFSAI señaló que durante la visita de supervisión realizada el 12 de diciembre de 2011, la DS detectó que el área de almacenamiento de productos químicos de la Planta Envasadora de GLP – San Juan de Lurigancho no contaba con un sistema de doble contención, según lo indicado en el Informe de Supervisión.
- v) Dicha conducta, a consideración de la DFSAI, se encontraría acreditada con las fotografías N° 1 y 2 del Informe de Supervisión, en las cuales se observan envases con sustancias químicas dispuestas en el área de almacenamiento de productos y sustancias químicas, el mismo que no contaría con un sistema de doble contención, el cual cumpla con proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales. Dicha situación –para la DFSAI– constituía una situación de riesgo, toda vez que, ante un posible derrame o fuga de los productos almacenados, estos discurrirían por el almacén y al no contar con una barrera que impida su filtración, se generaría un riesgo de contaminación de los suelos naturales adyacentes.
- vi) Por otro lado, con relación al argumento del administrado referido a que luego de la visita realizada, presentó a la DS el escrito de levantamiento de observaciones mediante el cual acreditaba la subsanación de la presunta conducta infractora, la DFSAI manifestó que el administrado no habría desvirtuado la conducta imputada, argumentando en su lugar una presunta subsanación de la misma, lo

cual no desvirtúa el incumplimiento detectado durante la visita de supervisión conforme a lo establecido en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD.

- vii) En consecuencia, para la DFSAI, la conducta detectada por la DS en la supervisión del 12 de diciembre de 2011 habría quedado acreditada, de acuerdo con lo establecido en el Acta de Supervisión y en el Informe de Supervisión. En ese sentido, concluyó que Flama Gas infringió lo establecido en el artículo 44° en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en tanto que en el almacén de sustancias y productos químicos de la Planta Envasadora de GLP – San Juan de Lurigancho, almacenó envases con productos químicos sobre un área que no contaba con un sistema de doble contención.

Conducta Infractora N° 3: En la Planta Envasadora de GLP – San Juan de Lurigancho, Flama Gas no cumplió con almacenar los residuos sólidos peligrosos (latas impregnadas con pintura) en sus respectivos contenedores, así como tampoco almacenó los mencionados residuos sobre áreas cercadas, impermeabilizadas y con una señalización que indique la peligrosidad de los residuos.

- viii) La DFSAI señaló que durante la visita de supervisión del 12 de diciembre de 2011, la DS detectó que Flama Gas realizó un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos (latas impregnadas con pintura), toda vez que almacenó residuos sólidos peligrosos sin su correspondiente contenedor, dispuestos sobre terrenos abiertos (no cerrada), en áreas no impermeabilizadas y sin señalización que indique la peligrosidad de los residuos.

- ix) Por su parte, el administrado indicó que luego de la visita de supervisión, el 19 de diciembre de 2011, presentó ante la DS el escrito de levantamiento de observaciones mediante el cual acreditaba la subsanación de la presunta conducta infractora. Sin embargo, a consideración de la DFSAI, ello no habría desvirtuado la conducta imputada, conforme a lo establecido en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD.

- x) En consecuencia, la primera instancia concluyó que Flama Gas infringió lo establecido en el artículo 48° en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

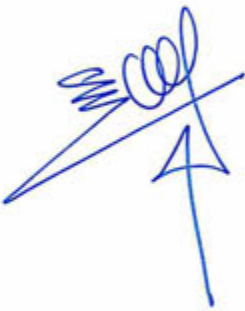
Conducta Infractora N° 4: Flama Gas no contaba con una losa de concreto adecuadamente impermeabilizada en el área de mantenimiento de la Planta Envasadora de GLP – San Juan de Lurigancho.


- xi) La DFSAI señaló que durante la visita de supervisión del 12 de diciembre de 2011, la DS detectó que el área de mantenimiento de la Planta Envasadora de GLP no contaba con una losa de concreto debidamente impermeabilizada, dejando constancia de la referida observación en el Informe de Supervisión.

xii) Al respecto, el administrado en su escrito de descargos, señaló que luego de la visita de supervisión, el 19 de diciembre de 2011, presentó a la DS el escrito de levantamiento de observaciones mediante el cual acredita la subsanación de la presunta conducta infractora. Sin embargo, la DFSAI, precisó que ello no desvirtuaba la conducta imputada, conforme a lo establecido en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD.


xiii) Por lo tanto, la DFSAI concluyó que Flama Gas infringió lo establecido en el artículo 46° en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en tanto que en el área de mantenimiento de la Planta Envasadora de GLP – San Juan de Lurigancho, no contaba con una losa de concreto debidamente impermeabilizada.

6. El 21 de setiembre de 2015, Flama Gas interpuso recurso de apelación¹⁶ contra la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA-DFSAI, argumentando que las conductas infractoras fueron subsanadas de *"...manera rápida, completa, eficiente y oportuna sin esperar ningún tipo de medida correctiva"*¹⁷, conforme al siguiente detalle:

- 
- a. **Conducta infractora N° 1:** Adjuntaba la legalización notarial de apertura del libro de "Registro de Residuos Sólidos en General del Decreto Supremo N° 015-2006-EM".
 - b. **Conducta infractora N° 2:** Construyó un muro de doble contención con cemento para el almacén de latas de pinturas, para lo cual se adjuntó en sus descargos un álbum fotográfico evidenciando dicha construcción
 - c. **Conducta infractora N° 3:** Limpió y reubicó los residuos sólidos (latas con pinturas), para lo cual adjuntó en sus descargos un álbum fotográfico evidenciando dicho retiro de residuos peligrosos.
 - d. **Conducta infractora N° 4:** Construyó una losa de cemento debidamente impermeabilizada y limpió y retiro el filtro de petróleo y repuestos usados observados, para lo cual adjuntó el álbum fotográfico evidenciándose dicha construcción.



En ese sentido, concluyó que se *"declare la inexistencia de responsabilidad administrativa contra mi representada, por los fundamentos antes esbozados y por el rápido y eficiente cumplimiento total de levantamiento de las observaciones solicitadas dentro del plazo de ley"*¹⁸.



Por último, solicitó que no se inscriba el presente procedimiento administrativo sancionador en el Registro de Actos Administrativos correspondiente.

¹⁶ Fojas 123 a 129. Cabe mencionar que la DFSAI calificó el recurso de reconsideración presentado por el administrado como uno de apelación mediante Resolución Directoral N° 772-2016-OEFA/DFSAI del 31 de mayo de 2016 (fojas 132 a 134).

¹⁷ Foja 127.

¹⁸ Foja 127.

II. COMPETENCIA

7. 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**)¹⁹, se crea el OEFA.
8. 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° 30011²⁰ (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.
9. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²¹.

¹⁹ **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.

²⁰ **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.

²¹ **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.

10. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²³ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁴, 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.
11. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁵, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁶, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.


22 **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.

23 **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.


24 **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.

25 **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.


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

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

12. 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)²⁷.
13. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁸, 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.
14. 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.
15. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁹.
16. 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 fundamental³⁰, 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


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

²⁸ **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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁰ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

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.

dicho ambiente se preserve³¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².

17. 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.

18. 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 inciertos³³.

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

IV. CUESTIÓN PREVIA

20. Si bien los argumentos contenidos en el recurso de apelación interpuesto por Flama Gas no cuestionan la vulneración de los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³⁴, esta Sala considera pertinente evaluar este

³¹ 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".

³² 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.

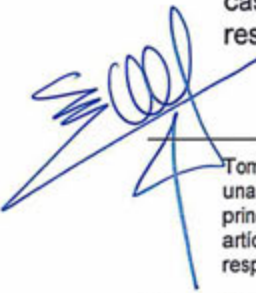
³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁴ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 2508-2004-AA/TC (fundamento jurídico 1):


"Este Colegiado en reiteradas ejecutorias ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)"

aspecto, delimitando el objeto del pronunciamiento, ello con el fin de establecer si estos han sido aplicados correctamente.

21. El principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas³⁵.
22. Por otro lado, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³⁶, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
23. En ese orden de ideas, cabe destacar que en la etapa de instrucción del procedimiento, la autoridad correspondiente (en este caso, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la DFSAI) se encuentra obligada a notificar al administrado la imputación de cargos cumpliendo con los requisitos específicos que exige el numeral 3 del artículo 234° de la Ley N° 27444³⁷; es decir, los hechos que se le imputan a título de cargo, **la calificación de las infracciones que tales hechos podrían constituir**, las posibles sanciones que corresponderían, la autoridad competente para emitir la sanción y la norma que atribuya dicha competencia, otorgándole además la posibilidad de presentar los descargos del caso.
24. Finalmente, sobre la base de los hechos y las normas que oportunamente le fueron informadas al administrado en la imputación de cargos, la Autoridad Decisora (en este caso, la DFSAI) debió pronunciarse determinando o no la existencia de responsabilidad administrativa.



Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se estaría vulnerando el principio del debido procedimiento antes referido, sino también el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y el derecho.




³⁵ En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales (...)

2. **Debido procedimiento.**- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.



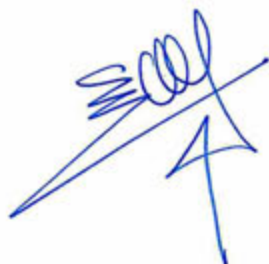
³⁷ **LEY N° 27444.**

Artículo 234°.- Caracteres del procedimiento sancionador

Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por: (...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

25. Sobre este punto, debe mencionarse que la resolución que determina la responsabilidad del administrado debe guardar plena congruencia con el pliego de cargos que se le imputa, ya que de lo contrario, no sería legítimo que la Administración pueda, producto de la instrucción, sancionarlo por hechos de los que no se ha defendido, ni por cargos que no le fueron debidamente advertidos con anterioridad³⁸.
26. Dicha falta de congruencia entre ambos pronunciamientos vulneraría el derecho de defensa del administrado, conforme lo señala el Tribunal Constitucional:



La necesidad de respetar la congruencia entre los términos de la acusación y la sentencia deriva del derecho de defensa. La Constitución reconoce el derecho de defensa en el inciso 14), artículo 139°, en virtud del cual se garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión. El contenido esencial del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos³⁹.

27. En ese mismo sentido, dicho órgano supremo (pronunciándose sobre un hecho que afectó el derecho de defensa) sostuvo lo siguiente:

*Una exigencia de esta naturaleza (que la autoridad se pronuncie sobre el asunto materia de impugnación y que no modifique arbitrariamente el ilícito penal con el que se venía juzgando al procesado y aumentar la pena inicialmente impuesta), por un lado, se deriva de la **necesidad de respetar el derecho de defensa** de la persona sometida a un proceso penal, lo cual no se lograría si, destinando su participación a defenderse de unos cargos criminales, precisados en la denuncia o en la formulación de la acusación fiscal, sin embargo, termina siendo condenado por otros, contra los cuales, naturalmente, no tuvo oportunidad de defenderse (...)”⁴⁰ (Énfasis agregado)*

28. En ese contexto normativo, cabe analizar a continuación si en el desarrollo del presente procedimiento administrativo sancionador, dichas disposiciones han sido cumplidas por las autoridades involucradas.

29. Sobre el particular, el presente procedimiento administrativo sancionador fue iniciado mediante la Resolución Subdirectoral N° 1838-2014-OEFA-DFSAI/SDI del 7 de octubre de 2014. De acuerdo con el cuadro recogido en el artículo 1° de la referida resolución, se imputó al administrado la conducta infractora, conforme se muestra en el Cuadro N° 2, a continuación:

³⁸ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 751 - 752.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 2010, recaída en el Expediente N° 03365-2010-PHC/TC, Fundamento jurídico 2.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de julio de 2002, recaída en el Expediente N° 1231-2002-HC/TC, Fundamento jurídico 2.



Cuadro N° 2: Detalle de la conducta infractora de la Resolución Subdirectoral N° 1838-2014-OEFA-DFSAI/SDI

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual Sanción
3	En la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo – San Juan de Lurigancho, Flama Gas S.A. almacenó residuos sólidos peligrosos (latas impregnadas con pintura) sin su correspondiente contenedor, sobre áreas abiertas, no impermeabilizadas y sin la señalización que indique la peligrosidad de los residuos.	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹¹ , en concordancia con los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	Hasta 3000 UIT

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1838-2014-OEFA-DFSAI/SDI
Elaboración: TFA.

30. Conforme a la resolución de imputación de cargos, la norma cuyo incumplimiento se le imputa al administrado está referida a la prohibición de almacenar los residuos sólidos peligrosos en terrenos abiertos y en áreas que no reúnan las condiciones previstas en el numeral 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, respectivamente.
31. No obstante, mediante la Resolución Directoral N° 009-2015-OEFA/DFSAI del 19 de enero de 2015, la SDI rectifica en su artículo 1° el error material incurrido en la norma que tipifica la presunta infracción administrativa detallada en el numeral 3 correspondiente al artículo 1° de la parte resolutive de la Resolución Subdirectoral N° 1838-2014-OEFA-DFSAI/SDI, el cual queda redactado de la siguiente manera:

Cuadro N° 3 Detalle de la conducta infractora de la Resolución Directoral N° 009-2015-OEFA/DFSAI

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual Sanción
3	En la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo – San Juan de Lurigancho, Flama Gas S.A. almacenó residuos sólidos peligrosos (latas impregnadas con pintura) sin su correspondiente contenedor, sobre áreas abiertas, no impermeabilizadas y sin la señalización que indique la peligrosidad de los residuos.	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los numerales 2 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	Hasta 3000 UIT

Fuente: Resolución Directoral N° 009-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

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 (...)

32. Sin embargo, la DFSAI mediante Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI, resolvió declarar la responsabilidad administrativa de Flama Gas, entre otras, por la conducta infractora conforme se muestra en el Cuadro N° 4, a continuación:

Cuadro N° 4: Detalle de la conducta infractora de la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual Sanción
3	En la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo – San Juan de Lurigancho, Flama Gas S.A. almacenó residuos sólidos peligrosos (latas impregnadas con pintura) sin su correspondiente contenedor, sobre áreas abiertas, no impermeabilizadas y sin la señalización que indique la peligrosidad de los residuos.	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁴² , en concordancia con los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	Hasta 3000 UIT

Fuente: Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

33. De lo expuesto, se aprecia que la primera instancia determinó la responsabilidad administrativa de Flama Gas por incumplir, entre otros, con los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, es decir, sobre la base del presunto incumplimiento de disposiciones que no le fueron imputadas a título de cargo ello, a fin de que el administrado tenga la oportunidad de efectuar sus descargos respecto a las presuntas normas que habría incumplido y, de esta forma, ofrecer los medios probatorios que considere pertinentes.

34. En consecuencia, considerando que en el presente caso se vulneró el derecho de defensa del administrado y, a partir de ello, el derecho al debido proceso (cuya exigencia también lo es en sede administrativa), dado que las normas cuyo incumplimiento se le imputa al administrado deben coincidir con aquellas a través de las cuales se le determina la responsabilidad administrativa, esta Sala es de la opinión que la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI fue emitida vulnerando el principio del debido procedimiento recogido en el numeral 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que causa su nulidad⁴³. En consecuencia, se debe ordenar retrotraer el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo con la respectiva devolución de los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento de acuerdo con sus atribuciones.

⁴² **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 (...)

⁴³ **LEY N° 27444.**

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

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

(...)

35. Atendiendo a lo señalado en el párrafo anterior, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos señalados por Flama Gas respecto a la presente infracción.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

36. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Si las acciones llevadas a cabo con posterioridad a la comisión de la conducta infractora eximen de responsabilidad a Flama Gas por: i) no contar con el registro de generación de residuos sólidos en general, ii) no contar con un sistema de doble contención en el área de almacenamiento de productos químicos, y iii) no contar con una losa de concreto impermeabilizada en el área de mantenimiento.
- (ii) Si corresponde la inscripción del presente pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- VI.1. Si las acciones llevadas a cabo con posterioridad a la comisión de la conducta infractora eximen de responsabilidad a Flama Gas por: i) no contar con el registro de generación de residuos sólidos en general, ii) no contar con un sistema de doble contención en el área de almacenamiento de productos químicos; y, iii) no contar con una losa de concreto impermeabilizada en el área de mantenimiento**

37. En su recurso de apelación, Flamas Gas manifestó que las cuatro observaciones detectadas en la Supervisión Regular 2011 fueron levantadas y/o subsanadas en su totalidad de manera rápida, eficiente y oportuna sin esperar ningún tipo de medida correctiva. En ese sentido, concluyó que:

"se declare la inexistencia de responsabilidad administrativa contra mi representada, por los fundamentos antes esbozados y por el rápido y eficiente cumplimiento total de levantamiento de las observaciones solicitadas dentro del plazo de ley"⁴⁴.

38. Finalmente, solicitó que no se escriba el presente procedimiento administrativo sancionador en el Registro de Actos Administrativo correspondiente.

39. Sobre el argumento expuesto por el administrado respecto a las infracciones 1, 2 y 4 detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, debe mencionarse lo estipulado en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, el cual recoge lo siguiente:

⁴⁴ Foja 127.

“Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable.

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento” (Énfasis agregado)⁴⁵.

40. Como se desprende de la lectura del citado dispositivo, la subsanación de la conducta infractora, será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, sin que ello signifique que se exima de responsabilidad al recurrente.
41. En efecto, conforme lo establece el artículo 236-A de la Ley N° 27444⁴⁶, la presunta subsanación voluntaria por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición atenuante de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
42. Asimismo, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁴⁷, ha previsto criterios o circunstancias adicionales a aquella comprendida en el artículo 236-A de la referida ley a efectos de graduar la sanción, de tal manera que sea proporcional al incumplimiento calificado como infracción administrativa⁴⁸.

⁴⁵ Debe indicarse que, mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2014, fue aprobado el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 5°.

⁴⁶ **LEY N° 27444.**
Artículo 236-A.- Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones
Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes:
1.- 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.
2.- Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal.

⁴⁷ **LEY N° 27444.**
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”.

⁴⁸ Dichas circunstancias también han sido recogidas en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD:

Artículo 33°.- Criterios para graduar la sanción
Para graduar la sanción se aplicarán los siguientes criterios:
(i) El beneficio ilícito esperado;
(ii) La probabilidad de detección de la infracción;
(iii) El daño potencial a los bienes jurídicos materia de protección;
(iv) El daño concreto a los bienes jurídicos materia de protección;
(v) La extensión de los efectos de la infracción; y,

43. En base a lo anterior, en caso se configuren circunstancias como la subsanación de la conducta infractora, estas "...**no afectan la comisión de la infracción administrativa misma... solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse.**"⁴⁹ (Énfasis agregado). En consecuencia, la presunta subsanación de las conductas infractoras materia de evaluación por parte del administrado no constituye un factor que permita eximirlo de responsabilidad, ante la verificación de incumplimientos a la normativa ambiental.
44. Por lo tanto, la presunta subsanación que el administrado haya podido efectuar a las conductas infractoras por: i) no contar con el registro de generación de residuos sólidos en general, ii) no contar con un sistema de doble contención en el área de almacenamiento de productos químicos; y, iii) no contar con una losa de concreto impermeabilizada en el área de mantenimiento, no lo exime de responsabilidad administrativa.
45. En virtud de ello, este colegiado considera que debe desestimarse lo alegado por el administrado en el presente extremo de su apelación y por tanto, confirmar la decisión adoptada respecto a los numerales 1, 2 y 4 del artículo 1° de la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA-DFSAI.

VI.2. Si corresponde la inscripción del presente pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos

46. Flama Gas, solicitó, en su recurso de apelación, que no se inscriba el presente procedimiento administrativo sancionador en el Registro de Actos Administrativos correspondiente.
47. Al respecto, se considera necesario invocar la segunda disposición complementaria final de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 017-2015-OEFA/CD⁵⁰, la cual señala que, la

(vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General."

⁴⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

⁵⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 017-2015-OEFA/CD, que modifica el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo de 2015.

Artículo 1°.- Modificar los Artículos 6°, 8°, 10°, 12°, 13°, 17°, 19°, 20°, 21°, 22°, 23°, 24°, 27°, 30°, 32°, 37° y 39°, así como la Segunda Disposición Complementaria Final, del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

(...)

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Segunda.- Registro de Actos Administrativos

2.1 La Autoridad Decisora y el Tribunal de Fiscalización Ambiental mantendrán un registro permanente en el cual se incluyan los actos administrativos que dispongan las sanciones, medidas cautelares y correctivas impuestas, así como los que resuelven los recursos administrativos interpuestos.

(...)"

Cabe destacar que la Segunda Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 017-2015-OEFA/CD, se encuentra recogida, bajo los mismos términos, en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

Autoridad Decisora y el Tribunal de Fiscalización Ambiental deben mantener un registro permanente de los actos administrativos que declaren la existencia de infracción administrativa, dispongan sanciones, medidas cautelares y correctivas impuestas, así como los actos que resuelven los recursos administrativos.

48. Como consecuencia de la lectura de la norma previamente citada, la finalidad del referido registro es el de mantener un inventario de los actos administrativos que emiten las autoridades en el marco del procedimiento administrativo sancionador, siendo que dicha inscripción constituye una obligación legal a cargo de las referidas autoridades.
49. En consecuencia, disponer la inscripción de la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI en el Registro de Actos Administrativos del OEFA, es una obligación que debe ser cumplida por la primera instancia administrativa o el Tribunal de Fiscalización Ambiental, de ser el caso.
50. En ese sentido y, teniendo en cuenta que mediante la mencionada resolución, la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Flama Gas por incurrir en las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, correspondía que la primera instancia disponga la inscripción del referido acto en el Registro de Actos Administrativos correspondiente, tal como finalmente lo hizo en el artículo 4° de la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI.
51. En consecuencia, corresponde desestimar lo señalado por el administrado y, confirmar la resolución apelada en dicho extremo.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2015 en el extremo, que determinó la responsabilidad administrativa de Flama Gas S.A. por incurrir en las conductas infractoras detalladas en los numerales 1, 2 y 4 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2015, en el extremo que dispuso la inscripción del citado pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos del OEFA al haberse declarado la responsabilidad administrativa; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.



TERCERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2015, en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de Flama Gas S.A. por la comisión de la conducta infractora N° 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, y en consecuencia, retrotraer el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo y devolver los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento de acuerdo con sus atribuciones.

CUARTO.- DISPONER que, en aplicación del numeral 11.3 del artículo 11° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad a que se refiere la segunda disposición resolutive de la presente resolución.

QUINTO.- Notificar la presente resolución a Flama Gas S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Presidente

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LOPEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental