



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 061-2016-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 379-2015-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : SOLGAS S.A. (ANTES REPSOL GAS DEL PERÚ S.A.)
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 663-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI del 12 de mayo de 2016, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa por parte de Solgas S.A., por no realizar un adecuado almacenamiento de sus productos químicos, en tanto que el almacén de productos químicos no contaba con suelo impermeabilizado ni con sistema de doble contención, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM".

Lima, 15 de setiembre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Constancia de Registro N° 001-PEGL-22-2002 emitida por la Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**), Solgas S.A. (en adelante, **Solgas**)¹ inició sus operaciones en la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo (en adelante, **Planta Envasadora de GLP**) ubicada en la Av. Salaverry N° 779, distrito Morales, provincia y departamento de San Martín.
2. El 10 de marzo de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP (en adelante, **Supervisión Regular 2012**), a fin de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Solgas. Como resultado de dicha diligencia, la DS detectó presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende del Acta de Supervisión N° 003753, la cual fue evaluada por la DS en el Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS del 5 de octubre de 2012² (en adelante, **Informe de Supervisión**) y,

¹ Cabe destacar que toda referencia efectuada a la empresa "Solgas" deberá entenderse como efectuada también a "Repsol Gas del Perú S.A.", al ser esta la razón social del administrado con la cual fue iniciado el presente procedimiento administrativo sancionador.

² Foja 11 (CD ROM). Páginas 1 a 14 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.

posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 600-2015-OEFA/DS del 18 de setiembre de 2015³ (en adelante, **ITA**).

3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 201-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁴ del 7 de marzo del 2016, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) comunicó a Solgas el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra.
4. Luego de evaluar los descargos presentados por Solgas el 11 de abril de 2016⁵, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI del 12 de mayo de 2016⁶, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁷, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:



³ Fojas 1 a 11.

⁴ Fojas 22 a 35. Dicha resolución subdirectoral fue notificada al administrado el 10 de marzo de 2016 (foja 36).

⁵ Fojas 38 a 67.

⁶ Fojas 84 a 94. Debe precisarse que la Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI fue notificada a Solgas el 22 de abril de 2016 (foja 95).

⁷ 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.



Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora por la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Solgas en la Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI

Conducta infractora	Norma que tipifica la conducta infractora	Norma que tipifica la eventual sanción
No realizar un adecuado almacenamiento de los productos químicos, en tanto que el almacén de productos químicos no contaba con suelo impermeabilizado ni sistema de doble contención.	Artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁸ .	Numeral 3.12.10 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ⁹ .

Fuente: Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

5. La Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) La DFSAI señaló que, en el almacenamiento de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se 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, ello según lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- ii) No obstante, indicó que, de acuerdo con los hallazgos detectados en la supervisión realizada el 10 de marzo de 2012, el almacén de sustancias químicas (cilindros de pintura) de la Planta Envasadora de GLP operada

⁸ 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, cuyo Anexo fue publicado el 5 de marzo del mismo año.

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.

⁹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, 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			
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.

por Solgas no contaba con piso impermeabilizado, conforme a lo señalado en el Acta de Supervisión¹⁰ y en el Informe de Supervisión.

- iii) En ese sentido, la DSFAI sostuvo que el titular de la actividad de hidrocarburos está obligado a realizar el almacenamiento de las sustancias químicas de forma ambientalmente adecuada y de modo permanente –aun cuando se trate del almacenamiento temporal– ello con el fin de prevenir impactos negativos al ambiente.
- iv) Asimismo, indicó que en las plantas de envasado de GLP se almacenan productos químicos tales como pinturas tóxicas o anticorrosivas para el pintado de balones, cuyos componentes poseen diversos riesgos asociados como toxicidad, inflamabilidad e incluso explosividad, siendo por ello necesario que estos deban ser aislados de los componentes ambientales.
- v) Respecto de lo señalado por el administrado, en el sentido de que habría subsanado el hallazgo detectado en la supervisión regular, la primera instancia manifestó que las acciones ejecutadas por Solgas con posterioridad a la fecha de detección de la conducta infractora no cesan el carácter sancionable de la misma, ni lo eximen de responsabilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.
- vi) Finalmente, luego del análisis expuesto en la citada resolución, la DSFAI concluyó que Solgas habría incumplido lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, al no haber realizado un adecuado almacenamiento de sus productos químicos, en tanto que dicho almacén no contaba con suelo impermeabilizado ni con sistema de doble contención.

6. El 3 de junio de 2016, Solgas interpuso recurso de apelación¹¹ contra la Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- (i) Solgas alegó que la DSFAI habría vulnerado los principios de presunción de licitud y veracidad previstos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), toda vez que no habría valorado sus argumentos ni los documentos presentados en sus descargos con relación a los siguientes aspectos: (i) el almacenamiento de los cilindros de pintura evidenciado en la Supervisión Regular 2012 fue de carácter temporal (o de tránsito¹²); (ii) la inexistencia de posibles riesgos o

¹⁰ Foja 11 (CD ROM). Página 16 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.

¹¹ Fojas 97 a 104. Cabe destacar que el presente recurso fue interpuesto cuando la administrada contaba aun con la razón social "Repsol Gas del Perú S.A."

¹² Al respecto, el administrado sostuvo que "la instalación materia de supervisión (y en la cual se evidenció los cilindros de pintura) era un establecimiento de carácter temporal que permitía el tránsito de dichos materiales hacia los procesos en los cuales dicho material fuese empleado" (foja 99).

daños relacionados a dicho almacenamiento temporal; y, iii) la implementación de medidas a fin de situar, temporalmente, en un espacio de la Planta de Envasado de GLP los cilindros de pintura con la finalidad no solo de mitigar cualquier posible riesgo o impacto al ambiente, sino también de dar cumplimiento de lo dispuesto en la Supervisión Regular 2012.

- (ii) La administración debió considerar que el área en la cual se almacenaba la pintura era de carácter temporal, siendo que a la fecha se encontraba culminando la implementación y construcción del almacén central de sustancias peligrosas, el cual incluiría una loza tipo dique a fin de contener cualquier tipo de derrame¹³. Asimismo, refirió que dicha construcción fue culminada en octubre de 2012, habiendo puesto ello en conocimiento del OEFA el 29 de octubre de 2012, a través de su escrito de levantamiento de observaciones.
- (iii) Por otro lado, manifestó que no se habría tomado en cuenta lo siguiente¹⁴:

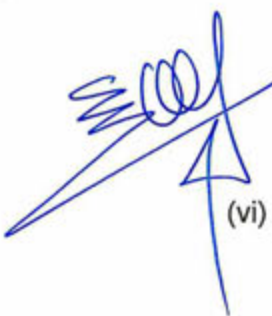
"...en el almacén de productos químicos no se realizaba trasvase de pintura. Los cilindros llenos de pintura eran trasladados al sistema de pintado a efectos de abastecer dicho sistema. En ese sentido, el abastecimiento al sistema de pintado se realizaba por medio de un sistema de bombeo evitando derrames y contacto con el suelo, siendo este proceso realizado sobre la plataforma de envasado y fuera del almacén de insumos químicos."

- (iv) En esa línea indicó que, conforme a lo señalado en el artículo 162.1 de la Ley N° 27444, la DFSAI debió indicar bajo qué criterios el presunto incumplimiento generó o pudo generar daño al medio ambiente, siendo que en virtud de dicha omisión se habría vulnerado el principio de presunción de licitud. Al respecto, sostuvo que habría acondicionado la zona supervisada de manera tal que todos los cilindros estuviesen juntos y ordenados según la capacidad de estos, y evitando además que puedan caerse fuera de la zona de contención. Adicionalmente, precisó que, en caso se produjese algún derrame, el sistema de doble contención y el piso impermeabilizado mantendrían el líquido dentro de esta área, evitando que la pintura pueda tener contacto con el suelo u otro agente externo, y eliminado así cualquier "riesgo potencial o real al medio ambiente".
- (v) Asimismo, indicó que la autoridad no habría considerado el hecho de que Solgas se encontraba implementando el almacén central de pintura y thinner en concordancia con la legislación aplicable al momento de la

¹³ El administrado indicó que ello fue informado a la DS mediante escrito N° 023167 del 29 de octubre de 2012, y reiterado en su escrito de descargos en el que habría precisado lo siguiente:

"..el almacenamiento visualizado durante la visita de supervisión correspondía a un almacenamiento temporal y de tránsito hasta que se culminara con la implementación del almacén central de pinturas y thinner (tal como figura en las fotografías adjuntas a nuestro Escrito de Descargos); lo cual se dio en octubre del 2012" (foja 101).

¹⁴ Foja 101.



Supervisión Regular 2012 a las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP, concluyendo en virtud de ello la existencia de un almacenamiento inadecuado de dichos materiales químicos. Además, señaló que la DFSAI tampoco habría valorado adecuadamente su comportamiento (oportuno), dirigido a subsanar lo detectado en la supervisión.

(vi) Finalmente, señaló que en virtud de la Ley N° 30230 y de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se debió archivar la presente imputación, ello al haber implementado de forma voluntaria y de manera oportuna las medidas necesarias para acondicionar el suelo del almacén de insumos químicos, conforme fuese informado al OEFA en su escrito del 29 de octubre de 2012.

7. El 18 de agosto de 2016, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el Acta correspondiente¹⁵.
8. Mediante escrito con registro N° 59361 presentado por Solgas el 25 de agosto de 2016¹⁶, el administrado reiteró algunos de los argumentos expuestos en su recurso de apelación¹⁷ y agregó que, al momento de efectuada la Supervisión Regular, el área supervisada contaba con un piso de concreto (con carácter impermeable), siendo que actualmente el área en cuestión se encuentra debidamente cercada y cuenta con un sistema de doble contención¹⁸. Asimismo, señaló que en la mencionada área, a la fecha, no se estaría almacenando insumos y/o productos químicos, encontrándose esta inoperativa.

II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y

¹⁵ Foja 134.

¹⁶ Foja 146 al 175.

¹⁷ Dentro de dichos argumentos, reiteró lo señalado en el numeral iii) del considerando 6 de la presente resolución, en el que señaló:

"(...) en el almacén de productos químicos no se realizaba trasvase de pintura. Los cilindros llenos de pintura eran trasladados al sistema de pintado a efectos de abastecer dicho sistema. En ese sentido, el abastecimiento al sistema de pintado se realizaba por medio de un sistema de bombeo evitando derrames y contacto con el suelo, siendo este proceso realizado sobre la plataforma de envasado y fuera del almacén de insumos químicos" (foja 101).

Asimismo, agregó que las actividades realizadas en el almacén temporal de pintura y *thinner* no generaron un impacto ambiental negativo en la zona. Además, precisó que el TFA deberá tener en cuenta que, de acuerdo con el reporte de monitoreos de calidad de suelo de fecha 17 de enero de 2015, la zona de almacén temporal (así como las demás áreas de la planta de envasado que contenían agentes potencialmente contaminantes) no habría registrado valores que superen los límites establecidos para Benceno, Tolueno, Etibenceno y Xileno (de conformidad con los parámetros aprobados como Estándares de Calidad de Suelos, a través del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM) (foja 150).

¹⁸ Ello, como resultado de la culminación de los trabajos de implementación del nuevo almacén temporal de pintura y *thinner*.

Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁹, se crea el OEFA.

10. 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.
11. 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.
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en

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.

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

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.

13. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁵, y en 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.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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

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.**

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:

- 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.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)²⁷.

15. 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.
16. 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.
17. 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.
18. 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 dicho ambiente se preserve³¹; y, (iii) conjunto de obligaciones

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.

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:

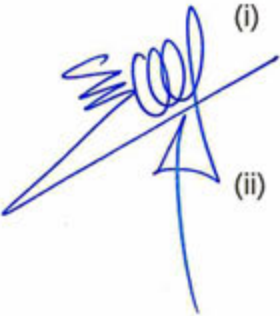
"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) 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".

impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².

19. 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.
20. 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.
21. 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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- 
- (i) Si la DFSAI se pronunció sobre los argumentos y valoró los medios probatorios ofrecidos por Solgas en su escrito de descargos del 11 de abril de 2016, respecto de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
 - (ii) Si Solgas se encontraba obligado a contar con áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención para poder cumplir con el correcto almacenamiento de productos químicos (pintura), conforme a lo señalado en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
 - (iii) Si se ha comprobado que Solgas ha incumplido con la obligación establecida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
 - (iv) Si es posible eximir de responsabilidad a Solgas, en virtud de las acciones llevadas a cabo con posterioridad a la comisión de la conducta infractora.

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.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si la DFSAI se pronunció sobre los argumentos y valoró los medios probatorios ofrecidos por Solgas en su escrito de descargos del 11 de abril de 2016, respecto de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

23. En su recurso de apelación, Solgas señaló que la DFSAI habría vulnerado los principios de presunción de licitud y veracidad previstos en la Ley N° 27444, toda vez que no habría valorado sus argumentos ni los documentos presentados en sus descargos con relación a los siguientes aspectos: (i) el almacenamiento de los cilindros de pintura evidenciado en la Supervisión Regular 2012 fue de carácter temporal (o de tránsito³⁴); (ii) la inexistencia de posibles riesgos o daños relacionados a dicho almacenamiento temporal; y, (iii) la implementación de las medidas de contención necesarias a fin de situar temporalmente en un espacio de la Planta de Envasado de GLP los cilindros de pintura con la finalidad no solo de mitigar cualquier posible riesgo o impacto al medio ambiente, sino también de dar cumplimiento de lo dispuesto en la Supervisión Regular 2012.
24. Sobre el particular, debe indicarse que el numeral 1.7. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 consagra el principio de presunción de veracidad, el cual establece que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en el marco de un procedimiento administrativo responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, salvo prueba en contrario³⁵.
25. En ese sentido, se advierte que en virtud del citado principio "*...se debe presumir la verdad en todas las actuaciones de los particulares ante la Administración Pública y no desconfiar de sus afirmaciones o documentaciones*³⁶". Solo cuando se cuente con evidencia suficiente en contrario, se podrá superar dicha presunción. Asimismo, es menester precisar que dicho principio tiene su correlato en la denominada **presunción de licitud** consagrada en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444³⁷, como principio que regula el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

³⁴ Ver nota a pie de página 12.

³⁵ LEY N° 27444.
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:

(...)

1.7 Principio de presunción de veracidad.- En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

³⁶ MORON, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2011, p. 76.

³⁷ LEY N° 27444.
De la Potestad Sancionadora
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)

26. En esa línea, el principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, concordado con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del mismo cuerpo normativo³⁸, dispone que los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente. De manera adicional, debe señalarse que el numeral 5.4 del artículo 5° de la norma citada³⁹, establece que el contenido del acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados, siempre que otorgue la posibilidad de exponer a estos su posición y, en su caso, aporten las pruebas a su favor⁴⁰.
27. En ese contexto, el Tribunal Constitucional ha señalado que los administrados pueden presentar las pruebas relacionadas con los hechos que configuran su pretensión o su defensa, siendo que la omisión injustificada de la valoración de una prueba aportada por las partes comporta una vulneración al derecho

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

³⁸

LEY N° 27444.

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:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...).

³⁹

LEY N° 27444.

Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo

(...)

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que otorgue posibilidad de exponer su posición al administrado y, en su caso, aporten las pruebas a su favor.

El autor Morón Urbina sostiene que: "[el] derecho a ofrecer y producir pruebas consiste en el derecho a presentar material probatorio, a exigir que la Administración produzca y actúe los ofrecidos por el administrado (...)". Igualmente, el citado autor sostiene que:

"[el] derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho consiste en el derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como las cuestiones propuestas por ellos, en tanto hubieren sido pertinentes a la solución del caso. No significa que la administración quede obligada a considerar en sus decisiones todos los argumentos expuestos o desarrollados por los administrados, sino solo aquellos cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto y la decisión a emitirse".

Finalmente, conviene precisar que, según lo señalado por el citado autor: "(...) contraviene al ordenamiento que la instancia decisoria no se pronuncie sobre algunas pretensiones o evidencias fundamentales aportadas en el procedimiento (incongruencia omisiva)".

Ver: MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica., 2011, pp. 67, 152.

fundamental a la prueba y, por ende, al debido proceso⁴¹. Por tanto, los medios probatorios presentados por parte de los administrados (destinados a contradecir los hechos imputados por la administración) deben ser analizados y valorados con la motivación debida, es decir, con criterios objetivos y razonables.

28. Por consiguiente, corresponde a esta Sala analizar si es que, en la resolución directoral materia de impugnación⁴², la DFSAI valoró debidamente todos los argumentos y medios de prueba presentado por el administrado en su escrito de descargos destinados a desvirtuar la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, tal como lo establece el numeral 5.4 del artículo 5° de la Ley N° 27444.
29. En el presente caso, mediante Resolución Subdirectoral N° 201-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁴³, la SDI de la DFSAI comunicó a Solgas el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, por incumplir con la obligación establecida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Asimismo, le remitió copia del Informe de Supervisión y del ITA, otorgándole un plazo de veinte (20) días hábiles para que presente los descargos correspondientes.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 4831-2005-PHC/TC. Fundamentos jurídicos 6 y 9.

⁴² LEY N° 27444.

Artículo 235°.- Procedimiento Sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción. En caso de que la estructura del procedimiento contemple la existencia diferenciada de órganos de instrucción y órganos de resolución concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora formulará propuesta de resolución en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción. Recibida la propuesta de resolución, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento.
6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 13°.- Presentación de descargos

13.1 El administrado imputado podrá presentar sus descargos en un plazo improrrogable de quince (15) días hábiles.

13.2 En su escrito de descargos, el administrado imputado podrá solicitar el uso de la palabra.

Fojas 22 a 35.

30. En respuesta a la imputación de cargos efectuada mediante la referida resolución subdirectoral, Solgas presentó sus descargos⁴⁴, negando haber incumplido con las disposiciones establecidas en el mencionado artículo.
31. Por su parte, de la revisión de la Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI, se aprecia que en el considerando 4 del acápite I (Antecedentes), la DFSAI realizó un resumen de los argumentos expuestos por el administrado en sus descargos, siendo que en el punto V de su pronunciamiento respondió a cada uno de ellos, agrupándolos en cuatro (4) cuestiones en discusión: 2 cuestiones procesales y 2 cuestiones de fondo.
32. Con relación a los aspectos que, según Solgas, no habrían sido objeto de pronunciamiento por parte de la DFSAI (los cuales se encuentran precisados en el considerando 23 del presente pronunciamiento⁴⁵), la referida dirección señaló lo siguiente:

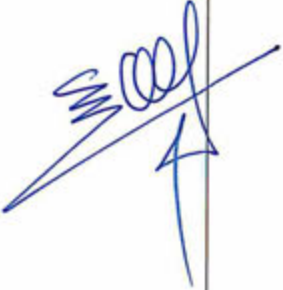
Cuadro N° 3: Respuesta de la DFSAI con relación a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

Argumentos de Solgas (antes Repsol Gas del Perú S.A.)	Respuesta de la DFSAI
<p>El almacenamiento de los cilindros de pintura evidenciado en la Supervisión Regular 2012 fue uno de carácter temporal (o de tránsito),</p> <p><u>Medio probatorio:</u> Escrito del 16 de marzo del 2012, presentado por Repsol (Escrito que contiene la respuesta a las observaciones detectadas durante la visita de supervisión realizada el 10 de marzo del 2012.)</p>	<p>65. Al respecto, se debe resaltar que el titular de la actividad de hidrocarburos está obligado a realizar el almacenamiento de las sustancias químicas de forma ambientalmente adecuada de modo permanente, aun cuando se trate del almacenamiento temporal, a fin de prevenir impactos negativos al ambiente.</p> <p>66. En efecto, cabe señalar que en las plantas de envasado de GLP se almacenan productos químicos tales como pinturas epóxicas o anticorrosivas para el pintado de balones, cuyos componentes poseen riesgos asociados como toxicidad, inflamabilidad e incluso explosividad por lo que deben ser aislados de los componentes ambientales.</p>
<p>La inexistencia de posibles riesgos o daños relacionados a dicho almacenamiento temporal</p>	<p>54. La conducta imputada al administrado se refiere al incumplimiento de la obligación de contar con áreas de almacenamiento de sustancias químicas que posean pisos impermeabilizados a fin de proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales, conforme a lo dispuesto en el Artículo 44° del RPAAH.</p> <p>55. En ese sentido, cuando el Numeral 31 de la Resolución Subdirectoral N° 201-2016-OEFA/DFSAI/SD señala que la presunta conducta infractora (contar con un área de almacenamiento que carece de piso impermeabilizado) podría causar un daño potencial o real al ambiente producto de un eventual derrame de las sustancias químicas</p>

⁴⁴ Fojas 38 a 67.

⁴⁵ Estos aspectos comprenden: i) el almacenamiento de los cilindros de pintura evidenciado en la Supervisión Regular 2012 fue uno de carácter temporal (o de tránsito); (ii) la inexistencia de posibles riesgos o daños relacionados a dicho almacenamiento temporal; y, iii) la implementación de las medidas de contención necesarias para evitar cualquier riesgo o impacto al ambiente y dar cumplimiento de lo dispuesto en la Supervisión Regular 2012.



Argumentos de Solgas (antes Repsol Gas del Perú S.A.)	Respuesta de la DFSAI
	<p><i>almacenadas, se refiere a las posibles consecuencias derivadas del presunto incumplimiento, las cuales no constituyen un requisito para acreditar la comisión de la infracción.</i></p> <p><i>56. De esta manera en la referida resolución no se señala que Repsol haya generado daños potenciales o reales al ambiente como consecuencia del inadecuado almacenamiento de sustancias, sino que se indica que dado que dichas consecuencias se podrían derivar de la presunta conducta infractora, la misma no puede ser calificada como un hallazgo de menor trascendencia en los términos señalados en el Reglamento para la Subsanción Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD y modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2014-OEFA/CD.</i></p>
<p>La implementación de las medidas de contención necesarias para evitar cualquier riesgo o impacto al ambiente y dar cumplimiento de lo dispuesto en la Supervisión Regular 2012</p> <p><u>Medio probatorio:</u> Escrito del 29 de octubre del 2012, presentado por Repsol (Escrito presentado por Repsol en respuesta a la Carta N° 1877-2012-OEFA/DS del 12 de octubre del 2012.)</p>	<p><i>67. Por otro lado, Repsol señaló que a la fecha de presentación de sus descargos, la zona de almacenamiento de productos químicos de la planta ha sido adecuada mediante un cerco de rejillas sobre el muro a fin de evitar que los cilindros caigan fuera de la zona de contención y almacenarlos en una fila en base a su capacidad y. Asimismo colocó un cartel denominado "Zona de Almacenamiento de Materiales peligrosos de pintura y thinner", para diferenciar el almacén de la Planta, dicha zona cuenta con piso impermeabilizado (cemento pulido) y con sistema de doble contención.</i></p> <p><i>68. Sobre el particular, cabe reiterar que las acciones ejecutadas por Repsol con posterioridad a la fecha de detección de la conducta infractora no cesan el carácter sancionable ni lo eximen de responsabilidad, de conformidad con lo establecido en el Artículo 5° del TUO del RPAS. Sin perjuicio de ello, los documentos presentados por el administrado serán analizados en el acápite referido a la determinación de las medidas correctivas a ordenar, de ser el caso.</i></p> <p><i>69. En atención a las consideraciones antes expuestas, y del análisis de los medios probatorios que obran en el expediente, ha quedado acreditado que a la fecha de visita de supervisión Repsol incumplió lo dispuesto en el Artículo 44° del RPAAH, debido a que no realizó un adecuado almacenamiento de los productos químicos, en tanto que el almacén de productos químicos no contaba con suelo impermeabilizado ni sistema de doble contención.</i> (...)</p>

Fuente: (i) Escrito de descargos de Solgas a la Resolución Subdirectoral N° 201-2016-OEFA/DFSAI/SDI; (ii) Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

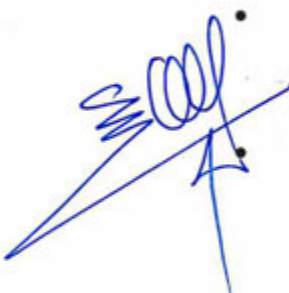
33. Tal como se desprende del Cuadro N° 3 de la presente resolución, la DFSAI absolvió cada uno de los argumentos planteados por dicha empresa y valoró los medios probatorios ofrecidos, concluyendo que ninguno de ellos desvirtuaba el hallazgo constatado en la supervisión realizada a las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP y, además, que las acciones realizadas por Solgas con posterioridad a la fecha de detección de la infracción (las cuales habrían sido

acreditadas con los medios probatorios presentados mediante escrito del 29 de octubre de 2012) no lo eximían de responsabilidad administrativa⁴⁶.

34. En ese sentido, ha quedado evidenciado que la DFSAI si se pronunció sobre los argumentos y valoró los medios probatorios ofrecidos por Solgas en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador, por lo que corresponde desestimar las alegaciones formuladas por el administrado en este extremo de su recurso.

V.2 Si Solgas se encontraba obligado a contar con áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención para poder cumplir con el correcto almacenamiento de productos químicos (pintura), conforme a lo señalado en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

35. En su recurso de apelación, Solgas sostuvo que no habría incumplido con lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, por las siguientes consideraciones:

- 
- El área supervisada en el cual se almacenaban los productos químicos, era una de carácter temporal y de tránsito, toda vez que venía culminando la construcción del almacén central de pintura y *thinner*, el cual incluiría una loza tipo dique a fin de contener cualquier tipo de derrame⁴⁷.
 - En el área supervisada no se realizaba el trasvase⁴⁸ de pintura. Al respecto, indicó que *"los cilindros herméticos (del almacén temporal) eran trasladados a la plataforma de despacho correspondiente a fin de mitigar la posibilidad que la pintura pudiese generar cualquier riesgo de derrame o contacto directo con el suelo natural"*⁴⁹.
 - No se indicó la forma en la cual el incumplimiento a la disposición normativa generó o pudo generar daño al ambiente, motivo por el cual el administrado concluyó que se habría vulnerado el principio de presunción de licitud⁵⁰.



⁴⁶ Ello, sin perjuicio de su análisis en la determinación de las medidas correctivas correspondientes.

⁴⁷ Ver nota a pie de página 13.

⁴⁸ Debe mencionarse que, de acuerdo con Arnal, "trasvase" debe ser entendido como: *"Pasar un líquido de un recipiente a otro"*. Ver ARNAL, Luisa "Léxico regional y diccionarios: la definición "seudoperifrástica" (2014) 70 *Archivo de filología aragonesa* 242.

Asimismo, cabe destacar en este punto lo señalado por Grau:

"6.4. Manipulación de Productos Químicos

*La manipulación de los productos químicos peligrosos es uno de los tipos de operaciones que más riesgo revisten, en particular para los trabajadores implicados. Y de entre todas estas operaciones, la más delicada en esos términos es la de **trasiego o trasvase**"*



GRAU Mario, María Grau. *Riesgos Ambientales en la Industria* (Universidad Nacional de Educación a Distancia: Madrid, 2010) p. 220, 221.

⁴⁹ Fojas 147 y 148.

⁵⁰ Al respecto, sostuvo que habría acondicionado la zona supervisada de manera tal que todos los cilindros estuviesen juntos y ordenados según la capacidad de estos, y evitando además que puedan caerse fuera de la zona de contención. Adicionalmente, precisó que, en caso se produjese algún derrame, el sistema de doble contención y el piso impermeabilizado mantendrían el líquido dentro de esta área, evitando que la pintura

36. Como puede apreciarse, Solgas considera que, a efectos de que pueda configurarse un incumplimiento a lo establecido en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el área (cuya impermeabilización e implementación del sistema de doble contención se le exige) no debe ser temporal, y además, en ella no debe realizarse el trasvase de pintura. Finalmente, debe acreditarse daño al ambiente.
37. Al respecto, a efectos de verificar la validez de los argumentos expuestos por el administrado, esta Sala procederá a analizar el contenido del artículo 44° del 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". (Énfasis agregado)

38. De lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, esta Sala observa que la finalidad de dicho dispositivo es que el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas se realice de forma tal que se evite la contaminación del aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas.
39. Ahora bien, a efectos de cumplir con dicho propósito, la referida disposición ha recogido las siguientes obligaciones:
- Seguir las indicaciones contempladas en las hojas de seguridad MSDS.
 - El almacenamiento debe proteger y/o aislar las sustancias químicas de los agentes ambientales: i) realizándose en áreas impermeabilizadas; y, ii) con sistemas de doble contención.
40. Dicho esto, es posible concluir –en este punto del presente análisis– que, contrariamente a lo señalado por el administrado, no es necesario que exista trasvase de pintura (pasar las sustancias químicas de un recipiente a otro)⁵¹ a efectos de que pueda configurarse infracción a dicho dispositivo, toda vez que la norma hace referencia al solo almacenamiento de dichas sustancias. En tal sentido, para imputar el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, no se requería que al momento de efectuada la Supervisión Regular 2012, el supervisor haya detectado el trasvase de pintura.

51

pueda tener contacto con el suelo u otro agente externo, y eliminado así cualquier riesgo potencial o real al medio ambiente.

El trasvase podría ser encajado dentro del supuesto de la manipulación de las sustancias químicas.

41. Por otro lado, tal como ha sido expuesto por esta Sala en otros pronunciamientos⁵², la obligación de impermeabilización y la necesidad de contar con un sistema de doble contención en el almacenamiento y manipulación de sustancias químicas encuentra sustento en el principio de prevención, el mismo que constituye uno de los principios rectores del Derecho Ambiental, y que tiene por finalidad garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida⁵³. Dicho principio se encuentra recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, en los términos siguientes:

"Artículo VI.- Del principio de prevención

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan".

42. Bajo tal consideración, es posible concluir que, para exigir el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM (impermeabilización y contar con sistemas de doble contención) no se requiere determinar previamente si el área destinada para el almacenamiento y/o manipulación de sustancias químicas es utilizada de forma permanente o temporal, o que se acredite daño al ambiente, sino más bien advertir si en dicha área se realiza el almacenamiento y/o manipulación efectivo y específico de estos (con independencia también de la futura construcción del almacén central de pinturas y *thinner*), toda vez que el objetivo de la norma (de naturaleza preventiva) apunta a *proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales como aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas en el área o instalación donde estos son almacenados.*

43. Por tanto, resultará suficiente acreditar si el administrado cumplió o no con las mencionadas exigencias, sin que sea necesario, para la existencia de infracción, la determinación del carácter permanente del área de almacenamiento de sustancias químicas o la determinación del daño o la afectación al ambiente o que se compruebe un efecto negativo.

⁵² Debe precisarse que dicho criterio ha sido recogido en otros pronunciamientos del TFA, encontrándose entre ellos la Resolución N° 066-2015-OEFA/TFA-SEE, del 30 de diciembre de 2015, cuyo considerando 248 señala:

"...Sobre la necesidad de que el área donde se realiza el almacenamiento de sustancias químicas sea impermeabilizada, debe indicarse que dicha obligación tiene por finalidad evitar que, ante un posible derrame, la sustancia química se filtre en el suelo".

Asimismo, dicho criterio fue recogido en la Resolución N° 055-2015-OEFA/TFA-SEE, del 16 de noviembre de 2015, cuyo considerando 39 señala:

"...la obligación contenida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM no regula los alcances específicos de lo que debería conformar un sistema de doble contención, dado que el sistema en cuestión puede incluir una amplia gama de estructuras, las cuales dependerán de distintos factores, como el tipo de sustancia".

⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

44. En consecuencia, de acuerdo con el análisis realizado en los acápites precedentes, corresponde a la Sala desestimar lo alegado por Solgas y confirmar la resolución apelada en el presente extremo, pues ha quedado demostrado que el administrado si se encontraba obligado a impermeabilizar el suelo y a contar con un sistema de doble contención, conforme a lo señalado en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

V.3 Si se ha comprobado que Solgas ha incumplido con la obligación establecida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

45. En el presente caso, la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI, halló responsable a Solgas, al comprobar que en la Supervisión Regular 2012 dicha empresa no realizó un adecuado almacenamiento de sus productos químicos, en tanto que el almacén de los citados productos no contaba con suelo impermeabilizado ni con sistema de doble contención, concluyendo así que la mencionada empresa habría incumplido lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

46. Sin embargo, Solgas argumentó en su escrito presentado el 25 de agosto de 2016⁵⁴ que, al momento de efectuada la Supervisión Regular, el área supervisada contaba con un piso de concreto (con carácter impermeable), siendo además que esta se encuentra debidamente cercada y cuenta con el sistema de doble contención⁵⁵. Asimismo, dicha empresa señaló que en la mencionada área no se estaría almacenando a la fecha insumos y/o productos químicos, encontrándose inoperativa.

47. Partiendo de lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, debe indicarse que la necesidad de que el área donde se realiza el almacenamiento de sustancias químicas sea impermeabilizada, tiene por finalidad evitar que, ante un posible derrame, la sustancia química se filtre en el suelo.

48. Por otro lado, respecto de la exigencia de contar con un sistema de doble contención para el almacenamiento de productos químicos, esta Sala considera importante precisar que en pronunciamientos anteriores⁵⁶ el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) ha indicado que la obligación contenida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM no regula los alcances específicos de lo que debería conformar un sistema de doble contención, dado que el sistema en cuestión puede incluir una amplia gama de estructuras, las cuales dependerán de distintos factores, como la sustancia química o lubricante o combustible y el volumen que se almacene. Cabe destacar que esta Sala reafirma el referido criterio esgrimido en su oportunidad.

⁵⁴ Foja 146.

⁵⁵ Ello como resultado de la culminación de los trabajos de implementación del nuevo almacén temporal de pintura y *thinner*.

⁵⁶ A manera de ejemplo, la Resolución N° 050-2015-OEFA/TFA-SEE del 29 de octubre de 2015, y la Resolución N° 026-2014-OEFA/SE1 del 25 de julio de 2014.

49. Por tanto, tomando en consideración el principio de prevención, la obligación referida al sistema de doble contención, precisamente, tiene como finalidad la contención de los posibles derrames de las sustancias químicas, lubricantes o combustibles que puedan producirse con ocasión del manejo de los mismos o su almacenamiento, para evitar que se afecte al ambiente, en este caso, al aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas.
50. Conforme al análisis efectuado en los considerandos precedentes, corresponde a esta Sala determinar si en el presente caso, Solgas cumplió con lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
51. En ese sentido, en la Supervisión Regular 2012, el supervisor detectó lo siguiente respecto al manejo y almacenamiento de sustancias químicas en la Planta Envasadora de GLP⁵⁷:

"(...)

Almacén temporal de residuos peligrosos no se encuentra cercado, sin señalización de centro de acopio y residuos autorizado y otros.

Suelo no impermeabilizado, cilindros sin identificación no se evidencia registro de generación de RR.SS.

No se registra registro de capacitación de manejo de residuos peligrosos a personal planta.

La actividad de pintado de cilindro emite las partículas de pintura al ambiente mediante la chimenea de cabina de pintado.

No se verifica recuperación y/o tratamiento de partículas de pintura.

***El almacén de productos químicos (pintura) no cuentan (sic) con hojas de seguridad, identificación de peligros, suelo impermeabilizado, el área no se encuentra definida (...)**". (Énfasis agregado)*

52. Cabe destacar que dicho hallazgo fue complementado con la fotografía N° 6 contenida en el Informe de Supervisión⁵⁸:

⁵⁷ Foja 11 (CD ROM). Página 16 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.

⁵⁸ Foja 11 (CD ROM). Página 62 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.



Fotografía N° 6: El almacén de cilindros de pintura no se encuentra en suelo impermeabilizado y con doble contención


53. Conforme a lo detectado por el supervisor, el área sobre la cual se almacenan las sustancias químicas corresponde a un suelo sin impermeabilizar.
54. Adicionalmente, respecto al sistema de doble contención, de acuerdo con lo observado en la fotografía N° 6, se evidencia un muro perimetral sin terminar (a la izquierda de la fotografía se observa el muro de contención pero a la derecha no se observa uno), con lo cual no contribuiría a contener un potencial derrame de hidrocarburo.
55. Sobre este punto, es relevante anotar a manera referencial, lo señalado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América (en adelante, **EPA**) respecto al diseño y operación del sistema de contención en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas:

(b) Un sistema de contención debe ser diseñado y operado de la siguiente manera:


- (1) "Debajo de los contenedores debe haber una base sin grietas ni huecos, que debe ser lo **suficientemente impermeable** como para contener pérdidas, derrames y precipitaciones acumuladas **hasta que el material reunido sea detectado y retirado.**"*
- (2) La base debe estar en declive o el sistema de contención **debe diseñarse u operarse de tal manera que drene y elimine los líquidos provenientes de pérdidas, derrames o precipitaciones, a menos que los contenedores estén elevados o protegidos de alguna manera del contacto con los líquidos acumulados.***
- (...)*
- (4) **Debe evitarse la escorrentía en el sistema de contención a menos que el sistema de recolección tenga suficiente capacidad de exceso además de lo requerido en el párrafo (b) (3) de esta sección para contener cualquier escorrentía que pudiera ingresar al sistema.***
- (5) **Los desechos de derrames o pérdidas y las precipitaciones acumuladas deben quitarse del sumidero o el área de recolección lo más pronto***


*posible, ya que es necesario para evitar el desbordamiento del sistema de recolección*⁵⁹ (Énfasis agregado)

56. Sumado a ello, según las directrices de la Agencia de Protección Ambiental 080/12 de Australia Meridional, la parte principal de un sistema de contención de derrames es el muro de contención (conocida también como dique, presa o *bund*), el cual debe ser diseñado para contener posibles derrames y fugas de líquidos utilizados, almacenados o procesados por encima del suelo y de esta manera facilitar las operaciones de limpieza⁶⁰.
57. Como se advierte, en el diseño y operación de cualquier sistema⁶¹ de contención concurren una serie de medidas que, necesariamente, deben ser implementadas de forma conjunta y relacionadas entre sí, de tal manera que contribuyan a contener posibles derrames de sustancias o productos químicos que afecten al medio ambiente.
58. De lo antes señalado, es posible concluir que el manejo y almacenamiento de sustancias químicas en las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP no fue realizado en áreas con sistemas de doble contención, toda vez que los contenedores de sustancias químicas y el suelo presuntamente de concreto, de por sí, no constituyen un sistema de doble contención, sino solo algunas de las medidas que el administrado implementó, faltando, por ejemplo, un muro o dique de contención.
59. Por tanto, esta Sala considera que, a partir de los medios probatorios obrantes en el expediente, ha quedado acreditado que Solgas incumplió con la obligación

⁵⁹ Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América. Código electrónico de Regulaciones Federales, Sección §264.175: Contención. Disponible en: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c842ebb4a222afa3101346e493a85904&mc=true&node=se40.26.264_1175&rgn=div8 (traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental).

Nótese que el texto original en inglés señala:

- 
(b) A containment system must be designed and operated as follows:
(1) A base must underlie the containers which is free of cracks or gaps and is sufficiently impervious to contain leaks, spills, and accumulated precipitation until the collected material is detected and removed;
(2) The base must be sloped or the containment system must be otherwise designed and operated to drain and remove liquids resulting from leaks, spills, or precipitation, unless the containers are elevated or are otherwise protected from contact with accumulated liquids;
(...)
(4) Run-on into the containment system must be prevented unless the collection system has sufficient excess capacity in addition to that required in paragraph (b)(3) of this section to contain any run-on which might enter the system; and
(5) Spilled or leaked waste and accumulated precipitation must be removed from the sump or collection area in as timely a manner as is necessary to prevent overflow of the collection system.

⁶⁰ Environment Protection Authority. *Liquid Storage. Guidelines. Bunding and Spill Management* (EPA: South Australia, 2012), p. 2.
Disponible en: http://www.epa.sa.gov.au/files/47717_guide_bunding.pdf (traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental).

⁶¹ De acuerdo con la Real Academia Española el sistema es:
1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.
2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.
Ver: <http://dle.rae.es/?id=Y2AFX5s>

prevista en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, razón por la cual corresponde confirmar el presente extremo de la Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI.

V.4 Si es posible eximir de responsabilidad a Solgas, en virtud de las acciones llevadas a cabo con posterioridad a la comisión de la conducta infractora

Sobre el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD

60. En su recurso de apelación, Solgas indicó que la autoridad no habría tomado en consideración el hecho de haber implementado el almacén central de pintura y *thinner*, ni tampoco su comportamiento oportuno a fin de subsanar lo detectado en la Supervisión Regular 2012.
61. Sobre este punto, esta Sala considera necesario hacer alusión en primer lugar a lo señalado en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, el cual dispone:

“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” (Resaltado agregado)⁶².

62. Como puede apreciarse de la lectura del dispositivo antes reseñado, la subsanación de la conducta infractora será considerada como un atenuante de responsabilidad administrativa, sin que ello signifique que la responsabilidad desaparezca.
63. En efecto, conforme lo establece el artículo 236-A de la Ley N° 27444⁶³, la 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.

⁶² 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°.

⁶³ 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.

64. Asimismo, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁶⁴, ha previsto criterios o circunstancias adicionales al comprendido en el artículo 236-A de la referida ley, a efectos de graduar la sanción, de tal manera que no lleguen a ser demasiado onerosas para los administrados sino, por el contrario, proporcionales al incumplimiento calificado como infracción administrativa⁶⁵.
65. Como se advierte, en caso se configuren las 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"⁶⁶ (énfasis agregado). En consecuencia, no constituye un factor que permita eximirlo de responsabilidad, ante la verificación de incumplimientos a la normativa ambiental.
66. En virtud de ello, esta Sala considera que debe desestimarse lo alegado por el administrado en el presente extremo de su apelación y, por tanto, confirmar la decisión adoptada mediante la Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI en el presente punto.

Sobre la aplicación de la Ley N° 30230

67. En este punto, Solgas señaló que en virtud de la Ley N° 30230 y de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, la autoridad debió archivar la presente imputación, toda vez que habría implementado de forma voluntaria y de manera oportuna las medidas necesarias para acondicionar el


⁶⁴ 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".


⁶⁵ 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
- (vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁶⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

suelo del almacén de insumos químicos, conforme fuese informado en su escrito del 29 de octubre de 2012.

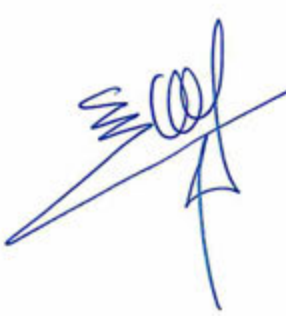
68. Al respecto, debe mencionarse que el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, cuyo artículo 19° establece lo siguiente:


“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. (Énfasis agregado)*

- 
69. En esa línea y con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del citado artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD⁶⁷, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

“Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite



⁶⁷ Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido 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, publicada en el diario oficial el Peruano el 24 de julio de 2014.

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

(...)

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

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

(...)" (Énfasis agregado)

70. De lo expuesto se advierte que, durante la vigencia de la citada norma, el OEFA tramitará procedimientos excepcionales, en los cuales, en caso se verificase la existencia de infracción administrativa, se declarará la responsabilidad de la empresa, y se dictarán las medidas correctivas destinadas a revertir las conductas que constituyen infracción. En caso se incumpla la medida en cuestión, la entidad se encontrará habilitada a imponer las sanciones correspondientes⁶⁸.

71. Como puede apreciarse, con la dación de la Ley N° 30230, se buscó que la consecuencia jurídica, esto es, la sanción, se encuentre suspendida hasta el término de los tres (3) años de vigencia de dicha ley. En ese sentido, a partir de la entrada en vigencia del instrumento en cuestión, la Administración solo se encontraba facultada a declarar la responsabilidad administrativa y, de corresponder, dictar la medida correctiva correspondiente. No obstante ello –y conforme a la lectura de la mencionada disposición– ante un eventual incumplimiento de la medida correctiva, el OEFA se encontrará facultado a reanudar el procedimiento administrativo sancionador y, en este caso, a imponer la sanción correspondiente (multa o amonestación).


72. En virtud de lo señalado anteriormente, lo expuesto por el administrado en el sentido de que lo correcto hubiera sido –presuntamente bajo lo recogido en la Ley N° 30230– el archivamiento del presente procedimiento administrativo sancionador (lo cual implicaría eximirlo de responsabilidad administrativa) al

⁶⁸

Sin embargo, conforme se desprende de la lectura del referido artículo 19° de la Ley N° 30230, en caso las conductas infractoras se encontrasen en los supuestos establecidos en los literales a), b) o c) de dicho artículo, la entidad podrá imponer el 100% de las multas aplicables (procedimientos ordinarios).

implementar de forma voluntaria y de manera oportuna el hallazgo detectado en la supervisión, carece de sustento legal.

73. Ahora bien, en el presente caso, considerando que a la fecha de la emisión de la Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI (12 de mayo de 2016) ya se encontraba vigente la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, la DFSAI –de comprobar la comisión de infracción administrativa por parte de Solgas– solo debía determinar su responsabilidad administrativa⁶⁹, en este caso, por incumplir lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y no imponer sanción alguna sobre dicho extremo (multa o amonestación).




74. Tomando en consideración lo antes expuesto, de la revisión de la Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI se observa que la DFSAI, luego de verificar que Solgas no realizó un adecuado almacenamiento de sus productos químicos, en tanto que el almacén de productos químicos no contaba con suelo impermeabilizado ni con sistema de doble contención, conforme a lo recogido en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, determinó su responsabilidad por incurrir en la infracción prevista en el numeral 3.12.10 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD sin imponer ninguna medida correctiva.


75. En consecuencia, esta Sala concluye que la Resolución Directoral N° 663-2016-OEFA/DFSAI ha sido dictada en virtud de las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, motivo por el cual debe desestimarse lo alegado por Solgas en este extremo de su apelación y confirmar la referida resolución.

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° 663-2016-OEFA/DFSAI del 12 de mayo de 2016, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Solgas S.A. por incumplir con lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.



⁶⁹ Sin perjuicio, también, de verificar que el administrado no se encuentre dentro de los literales a), b) o c) del artículo 19° de la Ley N° 30230.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Solgas S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental