



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 0409-2016-OEFA/DFSAI

Expediente N° 0127-2016-OEFA/DFSAI/PAS

EXPEDIENTE N° : 0127-2016-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : COESTI S.A.¹
UNIDAD SUPERVISADA : PUESTO DE VENTA DE COMBUSTIBLE - GRIFO
UBICACIÓN : DISTRITO DE SOCABAYA, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE AREQUIPA
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
MATERIAS : MONITOREO AMBIENTAL DE CALIDAD DE AIRE
ARCHIVO

SUMILLA: Se archiva el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Coesti S.A. por el presunto incumplimiento al Artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

Lima, 29 de marzo del 2016

I. ANTECEDENTES

1. Coesti S.A. (en adelante, Coesti) realiza actividades de comercialización de hidrocarburos en el Puesto de Venta de Combustible - Grifo, ubicado en la Avenida Socabaya N° 794, Urbanización San Martín de Socabaya, distrito de Socabaya, provincia y departamento de Arequipa (en adelante, el grifo).
2. El grifo cuenta con un Plan de Manejo Ambiental que fue aprobado por la Gerencia Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Arequipa mediante la Resolución de Gerencia Regional N° 005-2009-GRA/GREM del 16 de enero del 2009 (en adelante, Plan de Manejo Ambiental)².
3. El 31 de julio del 2012, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó una visita de supervisión regular al grifo de titularidad de Coesti, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y de sus obligaciones ambientales fiscalizables.
4. Los hechos verificados durante la supervisión regular se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión N° 000791³ (en adelante, Acta de Supervisión) y analizados por la Dirección de la Supervisión en el Informe N° 1226-2013-OEFA/DS-HID⁴ (en adelante, Informe de Supervisión) y en el Informe Técnico Acusatorio N° 91-2016-OEFA/DS⁵ (en adelante, Informe Técnico Acusatorio), documentos que contienen el análisis de los supuestos incumplimientos a la normativa ambiental cometidos por Coesti.
5. Mediante Resolución Subdirectoral N° 0149-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 18 de febrero del 2016⁶ y notificada el 19 de febrero del 2016⁷ (en adelante, Resolución

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20127765279.

² Página 84 del archivo Informe N° 1226-2013-OEFA/DS-HID contenido en el CD. Folio 8 del Expediente.

³ Página 19 del archivo Informe N° 1226-2013-OEFA/DS-HID contenido en el CD. Folio 8 del Expediente.

⁴ Página 3 al 11 del archivo Informe N° 1226-2013-OEFA/DS-HID contenido en el CD. Folio 8 del Expediente.

⁵ Folios 1 al 8 del Expediente.

⁶ Folios 9 al 16 del Expediente.



Subdirectoral), la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Coesti, imputándole a título de cargo las presuntas conductas infractoras que se indican a continuación:

N°	Presuntas conductas infractoras	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
1	Coesti, durante el primer trimestre del 2012, no habría realizado monitoreo de calidad de aire en los parámetros que establece su Plan de Manejo Ambiental, toda vez que no realizó los parámetros Material Particulado con diámetro menor o igual a 10 micrómetros (PM-10) y Dióxido de Carbono (CO ₂).	Artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.4.4. Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	Hasta 10 UIT



Mediante escrito del 16 de marzo del 2016, Coesti presentó sus descargos⁸ señalando lo siguiente:

Hecho detectado N° 1: Coesti, durante el primer trimestre del 2012, no habría realizado monitoreo de calidad de aire en los parámetros que establece su Plan de Manejo Ambiental, toda vez que no realizó los parámetros Material Particulado con diámetro menor o igual a 10 micrómetros (PM-10) y Dióxido de Carbono (CO₂)

- (i) Si bien en el Plan de Manejo Ambiental del grifo se comprometió a realizar el monitoreo trimestral de calidad de aire de los parámetros PM-10 y Dióxido de Carbono (CO₂), actualmente se están realizando los monitoreos en dos parámetros distintos a los comprometidos en el referido instrumento: Monóxido de Carbono⁹ y Óxido de Nitrógeno (NOx).
- (ii) Si bien no se está monitoreando los parámetros comprometidos en el Plan de Manejo Ambiental, el monitoreo se realiza sobre los parámetros Monóxido de Carbono (CO) y Óxido de Nitrógeno (NOx). Ello se debe a que se consideran ambos parámetros de calidad de aire como los relacionados como impactos ambientales resultantes de la operación del grifo (combustión de hidrocarburos en vehículos automotores) al contrario del resto de parámetros que indica el estándar de calidad y que no aplican para la operación. En este sentido, el OEFA debe tener en cuenta el criterio de Coesti y desestimar la imposición de la multa.
- (iii) Asimismo, de acuerdo a la Ley N° 30230, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.
- (iv) En el supuesto negado que se entienda que cabe la imposición de una sanción, no podrá ser superior al 50% de la multa que correspondería aplicar considerando atenuantes y/o agravantes. Del mismo modo, en caso se aplique una multa, ésta deberá considerar los criterios para graduación

⁷ Folio 17 del Expediente.

⁸ Folios del 18 al 42 del Expediente.

⁹ Cabe precisar que en el punto 32 de la Resolución Subdirectoral se señaló erróneamente el parámetro Dióxido de Azufre, en lugar de Monóxido de Carbono.



de sanciones y las Reglas Generales sobre el Ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA.

Sobre la propuesta de medida correctiva

- (v) Acorde con el Artículo 5° de la parte resolutive de la Resolución Subdirectoral, la Subdirección de Instrucción e Investigación brinda la posibilidad de proponer una medida correctiva sin que ello implique la aceptación del cargo imputado. En esta línea, se manifiesta la conformidad con la medida correctiva propuesta.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

- 7. En el presente procedimiento administrativo sancionador la cuestión en discusión consisten en determinar si Coesti, durante el primer trimestre del 2012 realizó el monitoreo de calidad de aire en los parámetros que establece su Plan de Manejo Ambiental.

III. CUESTIÓN PREVIA

III.1 Normas procedimentales aplicables al Procedimiento Administrativo Sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230, Ley para la promoción de la inversión, la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y la Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

- 8. Mediante 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 (en adelante, Ley N° 30230), se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su vigencia, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

- 9. El Artículo 19° de la Ley N° 30230¹⁰ estableció que durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, salvo las excepciones establecidas por la referida



¹⁰ Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país
“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”.



norma, respecto a aquellas que generen un daño real y muy grave a la vida y a la salud de las personas, actividades que se realicen sin contar con instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.

10. En concordancia con ello, en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS) se dispuso que, durante la vigencia del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las siguientes reglas:

- (i) Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
- (ii) 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, en la resolución final, se dictará la medida correctiva respectiva y se suspenderá el procedimiento sancionador. De verificarse el cumplimiento de la medida correctiva, la Autoridad Decisora emitirá una resolución declarando concluido el procedimiento sancionador. De lo contrario, lo reanudará quedando habilitada para imponer sanción administrativa¹¹.
- (iii) 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.



11. Asimismo, de acuerdo al Artículo 6° de las “Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230”, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, Normas Reglamentarias), lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), en los Artículos 21° y 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y en los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.
12. Al respecto, la infracción imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador es distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, pues de la imputación no se aprecia infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas, el desarrollado

¹¹ Dicha sanción administrativa será equivalente al 50% (cincuenta por ciento) de la multa que corresponda, en caso esta haya sido calculada en base a 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.



actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el Artículo 2° de las Normas Reglamentarias, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
 - (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
13. En tal sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230, en las Normas Reglamentarias y en el TUO del RPAS. Este pronunciamiento se relaciona con lo indicado por el administrado en su escrito de descargos, en relación a la pertinencia de la aplicación de la referida Ley N° 30230.
14. Del mismo modo, en relación a la aplicación de criterios de graduación de sanciones para la determinación de multas alegada por el administrado en su escrito de descargos, cabe señalar que la pertinencia del dictado de una sanción se analiza mediante una resolución luego de verificar el incumplimiento de la medida correctiva dictada, en caso de ser pertinente. En consecuencia, a través de la presente resolución no corresponde analizar los criterios de graduación de multas ni determinar sanción alguna, más sí la existencia de responsabilidad administrativa y la pertinencia del dictado de una medida correctiva.



IV. MEDIOS PROBATORIOS

5. Para el análisis de la imputación materia del presente procedimiento administrativo sancionador, se actuarán y valorarán los siguientes medios probatorios:



N°	Medios Probatorios	Contenido	Folios del Expediente
1	Acta de Supervisión N° 000791 del 31 de julio del 2012.	Documento suscrito por el personal de Coesti y el personal de la Dirección de Supervisión del OEFA que contiene las observaciones detectadas durante las acciones de supervisión.	8 (página 19 del Informe de Supervisión)
2	Informe N° 1226-2013-OEFA/DS-HID del 15 de octubre del 2013 y anexos.	Documento emitido por la Dirección de Supervisión, mediante el cual se recogen los resultados de la visita de supervisión realizada por parte del OEFA.	8 (informe contenido en un Disco Compacto)
3	Informe Técnico Acusatorio N° 091-2016-OEFA/DS del 11 de febrero del 2016.	Documento emitido por la Dirección de Supervisión, mediante el cual analiza los hallazgos acusables producto del análisis de lo descrito en el Informe de Supervisión y demás material probatorio.	1 al 7
4	Escrito del 10 de setiembre del 2012.	Documento presentado por el administrado bajo el Registro N° 019113 mediante el cual presenta información solicitada por la Dirección de Supervisión.	8 (páginas 297 a 299 del Informe de Supervisión)
5	Escrito del 16 de marzo del 2016	Documento presentado por Coesti que contiene los descargos efectuados a la Resolución Subdirectoral.	18 al 42

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

16. Antes de proceder con el análisis de la cuestión en discusión, es preciso indicar que la conducta imputada materia del presente procedimiento administrativo sancionador fue detectada durante el desarrollo de las acciones de supervisión del OEFA.



17. El Artículo 16° del TUO del RPAS¹² establece que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador y la información contenida en ellos – salvo prueba en contrario- se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirman.
18. Por consiguiente, los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público observando lo establecido en las normas legales pertinentes, adquirirán valor probatorio dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en virtud de su derecho de defensa.
19. Por lo expuesto, se concluye que el Acta de Supervisión, el Informe de Supervisión y el Informe Técnico Acusatorio constituyen medios probatorios fehacientes, al presumirse cierta la información contenida en ellos; sin perjuicio del derecho del administrado de presentar los medios probatorios que acrediten lo contrario.



V.1 Única cuestión en discusión: Determinar si Coesti, durante el primer trimestre del 2012 realizó el monitoreo de calidad de aire en los parámetros que establece su Plan de Manejo Ambiental

V.1.1 Marco Normativo



20. El Artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, RPAAH)¹³ establece que los titulares de actividades de hidrocarburos no pueden iniciar dichas actividades sin contar la aprobación de un instrumento de gestión ambiental y que los compromisos establecidos en dicho instrumento serán de obligatorio cumplimiento por los titulares de actividades de hidrocarburos, siendo obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de la autoridad competente.
21. En virtud de dicha norma, se desprende que el Artículo 9° del RPAAH comprende dos (2) obligaciones:
 - (i) Los titulares de actividades de hidrocarburos no pueden iniciar, ampliar o modificar dichas actividades sin contar previamente con la aprobación de un instrumento de gestión ambiental.
 - (ii) Los compromisos establecidos en el estudio ambiental serán de obligatorio cumplimiento para los titulares de actividades de hidrocarburos, siendo obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de la autoridad competente.

¹² Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD

"Artículo 16.- Documentos públicos

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario".

¹³ Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM

"Artículo 9°.-Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente."



V.1.2 Hecho imputado N° 1

- 22. Durante la supervisión realizada el 31 de julio del 2012 al grifo de titularidad de Coesti, la Dirección de Supervisión detectó que el administrado no ejecutó los parámetros considerados en el Plan de Manejo Ambiental, conforme consta en el Acta de Supervisión¹⁴.
- 23. La referida observación fue recogida por la Dirección de Supervisión en el Informe de Supervisión, respecto del cual se señaló la siguiente¹⁵:

Tabla N° 1: Observaciones del Anexo 1 – Lista de verificación de Campo

(...)

Descripción de la Observación
<p>"De la evaluación del Plan de Manejo Ambiental – PMA, se verifica que el administrado se compromete a realizar monitoreos de Calidad de Aire, evaluando los parámetros de PM10 (material particulado) y CO2 (dióxido de carbono). Sin embargo, de la evaluación de los informes de monitoreo presentados, se verifica, que el administrado, no ha evaluado el parámetro de PM10 (material particulado); incumpléndose con el Programa de Monitoreo establecido en su Estudio Ambiental."</p>
(...)"

- 24. De la revisión del informe de monitoreo ambiental correspondientes al primer trimestre del 2012¹⁶ se advirtió que Coesti realizó la medición de los gases Óxidos de Nitrógeno (NO_x) y Monóxido de Carbono (CO)¹⁷ conforme se aprecia a continuación:

Resultados del análisis del monitoreo de calidad de aire del primer trimestre del 2012¹⁸

Estación	Concentración de contaminantes atmosféricos (µg/m ³)			
	Código de Laboratorio	Fecha de Realización del Ensayo	NOx	CO
µg/m ³			µg/m ³	
	0420-1	21/02/2012	<0,5	1644,3
Tiempo de Muestreo			1 Hr	1 Hr
LMP (2)			200.0	30 000

¹⁴ Página 19 del archivo Informe N° 1226-2013-O EFA/DS-HID contenido en el CD. Folio 8 del Expediente. Acta de Supervisión N° 791
"Presento su PMA con resolución N° 0050-2009-GRA/GREM, de acuerdo a los compromisos asumidos no ha realizado los monitoreos de partículas (...)"

¹⁵ Página 5 del archivo Informe N° 1226-2013-OEFA/DS-HID contenido en el CD. Folio 8 del Expediente.

¹⁶ Páginas 177 al 198 del archivo Informe N° 1226-2013-OEFA/DS-HID contenido en el CD. Folio 8 del Expediente.

¹⁷ Debido a un error involuntario, se señaló que el administrado habría realizado el monitoreo de "Dióxido de Azufre (SO₂)", siendo lo correcto señalar que el administrado realizó el monitoreo del parámetro "Monóxido de Carbono (CO)" tal y como el mismo administrado ha reconocido. En este sentido, corresponde rectificar lo señalado en la Resolución Subdirectorial en este extremo, siendo lo correcto la indicación de que el administrado habría realizado el análisis del parámetro CO.

¹⁸ Página 189 del archivo Informe N° 1226-2013-OEFA/DS-HID contenido en el CD. Folio 8 del Expediente.



25. De lo señalado, Coesti durante el primer trimestre del año 2012 realizó el monitoreo de calidad de aire de los contaminantes NO_x y CO cuando su compromiso establece la medición de los contaminantes PM₁₀ y CO₂.

V.1.3 Descargos presentados por el administrado

26. En su escrito de descargos, el administrado reconoce que en el Plan de Manejo Ambiental del grifo **se comprometió a realizar el monitoreo trimestral de la calidad de aire de los parámetros PM-10 y Dióxido de Carbono (CO₂)**. Asimismo, señala que actualmente se están realizando los monitoreos en dos (2) parámetros distintos a los comprometidos en el PMA: Monóxido de Carbono y Óxido de Nitrógeno (NOx).
27. Coesti señala que si bien no se está monitoreando los parámetros comprometidos en el Plan de Manejo Ambiental, el monitoreo se realiza sobre los parámetros Monóxido de Carbono (CO) y Óxido de Nitrógeno (NOx). Ello ocurre, en tanto se consideran a ambos parámetros de calidad de aire como aquellos que generan impactos en la operación de la estación de servicios (combustión de hidrocarburos en vehículos automotores), a diferencia del resto de parámetros que no aplican para la operación. Así, señala el administrado que el OEFA debe tener en cuenta el criterio de Coesti y desestimar la imposición de la multa.



V.1.4 Análisis del caso

28. La actuación de la Administración se basa en el principio de conducta procedimental, reconocido en el Numeral 1.8 del Artículo IV de la LPAG¹⁹. Así, los actos procedimentales de la autoridad administrativa se realizan guiados por la buena fe, la misma que busca proteger la confianza de los administrados generada por dicha actuación y sus efectos, respecto a su situación jurídica²⁰.
29. En dicha línea, la buena fe se relaciona con el deber de coherencia del comportamiento que exige a la Administración a conservar la conducta que los actos anteriores hacían prever razonable y legítimamente²¹. Entonces, la administración no puede contradecir dicha coherencia ya que debe mantener la buena fe, seguridad jurídica²² y predictibilidad, reconocido en el Numeral 1.15 del Artículo IV de la LPAG²³, que reviste su proceder.

¹⁹ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General
"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo"

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.8 Principio de conducta procedimental.- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal."

²⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica; 2009, p. 79.

²¹ SANTOS DE ARAGÁO, Alexandre. "Teoría de las Autolimitaciones Administrativas: actos propios, confianza legítima y contradicción entre órganos administrativos" En: Revista de Derecho Administrativo N° 9: Procedimiento Administrativo. Año 5. Lima: Círculo de Derecho Administrativo. pp. 39-48

²² En relación al principio de seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0016-2002-AI-TC señala, en sus fundamentos 2 al 4, que el mismo no ha sido reconocido expresamente en la Constitución de 1993. Pese a ello, el Tribunal desarrolla el mismo indicando que la



21. Asimismo, cabe señalar que de acuerdo con el Numeral 1.2 del Artículo IV de LPAG, con la finalidad de no vulnerar el derecho al debido procedimiento y de defensa²⁴ del administrado, la Autoridad Instructora en la etapa de instrucción debe notificar la imputación de cargos con el detalle de la acusación, tal y como lo dispone el Artículo 12° del RPAS²⁵, así como el Artículo 24° de la LPAG²⁶.
30. La imputación de cargos se realiza mediante la Resolución Subdirectoral, la misma que se basa en el Informe Técnico Acusatorio elaborado por la Dirección de Supervisión, el Informe de Supervisión, y demás medios probatorios obrantes en el expediente. Con ella, el administrado puede conocer los términos de las conductas infractoras que se le imputan.
31. En el presente caso, la Subdirección de Instrucción, al momento de identificar los compromisos asumidos por Coesti en su instrumento de gestión ambiental,

seguridad forma parte consustancial del Estado Constitucional de Derecho, y que es un principio que transita todo el ordenamiento jurídico.

Asimismo, el Supremo Intérprete indica que esta predictibilidad de las conductas, y en particular las de los poderes públicos "es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho" (STCE 36/1991, FJ 5)."

La sentencia se encuentra disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00016-2002-AI.html>, vista el 4 de noviembre de 2015.

Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.15. **Principio de predictibilidad.-** La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá."

Según la sentencia recaída en el Expediente N° 01147-2012-PA/TC del Tribunal Constitucional, el derecho de defensa tiene como consecuencia la interdicción de la indefensión, entendida esta última como el impedimento que recae sobre el sujeto investigado de exponer sus argumentos y ejercer medio de defensa alguno, situación que es generada por una actuación arbitraria o indebida por parte de la autoridad, en el presente caso, administrativa. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/01147-2012-AA.html>. Consulta 12 de enero del 2016.

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD

"Artículo 12.- Contenido de la resolución de imputación de cargos

La resolución de imputación de cargos deberá contener:

- (i) Una descripción clara de los actos u omisiones que pudieran constituir infracción administrativa;
- (ii) Las normas que tipifican dichos actos u omisiones como infracciones administrativas;
- (iii) Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer, identificando la norma que tipifica dichas sanciones;
- (iv) El plazo dentro del cual el administrado podrá presentar sus descargos por escrito;
- (v) Los medios probatorios que sustentan las imputaciones realizadas."

Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 24.- Plazo y contenido para efectuar la notificación

24.1 Toda notificación deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco (5) días, a partir de la expedición del acto que se notifique, y deberá contener:

- 24.1.1 El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación.
- 24.1.2 La identificación del procedimiento dentro del cual haya sido dictado.
- 24.1.3 La autoridad e institución de la cual procede el acto y su dirección.
- 24.1.4 La fecha de vigencia del acto notificado, y con la mención de si agotare la vía administrativa.
- 24.1.5 Cuando se trate de una publicación dirigida a terceros, se agregará además cualquier otra información que pueda ser importante para proteger sus intereses y derechos.
- 24.1.6 La expresión de los recursos que proceden, el órgano ante el cual deben presentarse los recursos y el plazo para interponerlos.

24.2 Si en base a información errónea, contenida en la notificación, el administrado practica algún acto procedimental que sea rechazado por la entidad, el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta para determinar el vencimiento de los plazos que correspondan."



señaló en la Resolución Subdirectoral que Coesti en su Plan de Manejo Ambiental se comprometió durante la operación del proyecto, a realizar el monitoreo de PM₁₀ y CO₂ de acuerdo a la siguiente cita del referido instrumento:

"5.2.- Monitoreo de Calidad de Aire

(...)

Deberá realizarse el monitoreo periódico del Material Particulado con diámetro menor o igual a 2.5 micrómetros (PM-2.5) con el objeto de establecer su correlación con el PM₁₀. Asimismo, deberán realizarse estudios semestrales del PM₁₀ para determinar su composición química, enfocado el estudio en partículas de carbono, nitratos, sulfatos y metales pesados. Para tal efecto se considerarán las variaciones estacionales.

(...)

5.3.- Calidad de Aire

Durante la etapa de funcionamiento se realizará el monitoreo referencial de la calidad de aire en la zona del proyecto. Se monitoreará los siguientes parámetros:

Cuadro N° 1-

(a) : Monitoreo de Calidad de Aire

PARAMETROS	PERÍODO	OBSERVACIÓN
PM ₁₀	TRIMESTRAL	Durante las operaciones de la estación de servicios
CO ₂	TRIMESTRAL	

32. De la sección del instrumento citado en la Resolución Subdirectoral, se identifica el desarrollo del Numeral 5.2 del Plan de Manejo Ambiental, el mismo que contiene parte de la redacción del Artículo 4° del Decreto Supremo N° 074-2001-PCM, que aprueba los Estándares de Calidad Ambiental del Aire, referido, entre otros, a una realización de estudios semestrales del PM₁₀. Asimismo, se reproduce la obligación de monitoreo trimestral de los parámetros PM₁₀ y CO₂ durante las operaciones del grifo, contenida en el Numeral 5.3 del Plan de Manejo Ambiental.

33. Al respecto, cabe señalar que la Administración, en la sección III.1.1 de la Resolución Subdirectoral²⁷, desarrolló los compromisos que consideró pertinentes para el análisis del caso. Cabe resaltar que ambas secciones del Plan de Manejo Ambiental, a saber, 5.2 y 5.3 se encuentran relacionadas con el análisis del parámetro PM₁₀. Así, la Administración, para el inicio del procedimiento administrativo sancionador, debe determinar qué obligación ambiental fiscalizable será investigada.

34. En atención a lo anterior, a fin de determinar la obligación ambiental que el administrado presuntamente habría incumplido, en el Informe Técnico Acusatorio, la Dirección de Supervisión no precisó el período específico por el cual se realizó la acusación, limitándose a indicar el año del presunto incumplimiento detectado. Ello, en tanto señala en el Punto 18 del referido informe, que "Coesti habría incurrido en una presunta infracción por no realizar el monitoreo de calidad de aire de los parámetros establecidos en su Plan de Manejo Ambiental en el período 2012" (subrayado nuestro).

35. Es así que, ante la situación descrita precedentemente, la Autoridad Instructora determinó que de acuerdo a los medios probatorios obrantes en el expediente, el hecho a imputarse como presunto incumplimiento a la normatividad ambiental sería el referido a la falta de realización de monitoreos de calidad de aire en los parámetros que establece el Plan de Manejo Ambiental durante el primer trimestre del 2012.

²⁷

Puntos 26, 27, 28 y 29 de la referida resolución. Folios 11 reverso y 12 del Expediente.



36. Como se vio anteriormente, en la Resolución Subdirectoral se desarrollaron los supuestos contenidos tanto en el Numeral 5.2 como el 5.3 del Plan de Manejo Ambiental, el primero referido a estudios con periodicidad semestral y el segundo, a monitoreos con periodicidad trimestral. Es por ello que, al momento de realizar la imputación de cargos, correspondía especificar la obligación ambiental fiscalizable en el presente caso, más aún cuando en ambos casos, el análisis del parámetro PM₁₀ es común.
37. De la revisión de la resolución de imputación de cargos, se evidencia que, al momento de identificar la obligación ambiental fiscalizable en el caso concreto, no se ha precisado la obligación materia de investigación, ello en tanto existen dos obligaciones desarrolladas en dicho documento, como son las contenidas en los Numerales 5.2 y 5.3 del Plan de Manejo Ambiental. En este sentido, corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador, en tanto la obligación ambiental materia de investigación para el presente procedimiento no ha sido claramente identificada.
38. No obstante el pronunciamiento anterior, esta Dirección considera pertinente desarrollar los descargos presentados por el administrado.

V.1.5 Análisis de los descargos presentados por Coesti

39. Dentro de los compromisos asumidos por Coesti en su Plan de Manejo Ambiental, dicha empresa estableció que durante la operación de la estación de servicios, el monitoreo de calidad de aire de los parámetros Material Particulado con diámetro menor o igual a 10 micrómetros (PM-10) y Dióxido de Carbono (CO₂)²⁸, conforme se detalla a continuación:

"5.3.- Calidad de Aire

Durante la etapa de funcionamiento se realizará el monitoreo referencial de la calidad de aire en la zona del proyecto. Se monitoreará los siguientes parámetros:

**Cuadro N° 1-
(b) : Monitoreo de Calidad de Aire**

PARAMETROS	PERÍODO	OBSERVACIÓN
PM ₁₀	TRIMESTRAL	Durante las operaciones de la estación de servicios
CO ₂	TRIMESTRAL	

40. Conforme a ello, Coesti se encuentra obligado a cumplir los compromisos asumidos en su Plan de Manejo Ambiental aprobado para el grifo, dentro de dichas obligaciones se encuentra la realización del monitoreo de calidad de aire de los parámetros PM₁₀ y CO₂ con una frecuencia trimestral, durante las operaciones del grifo.
41. Cabe recordar que en sus descargos, Coesti reconoció como un compromiso contenido dentro de su Plan de Manejo Ambiental, el monitoreo trimestral de la calidad de aire de los parámetros PM₁₀ y Dióxido de Carbono (CO₂). Pese a ello, también reconoció que en la actualidad no se viene realizando el monitoreo en dichos parámetros, sino el monitoreo en dos parámetros distintos a los comprometidos: Monóxido de Carbono y Óxido de Nitrógeno (NOx).
42. Del mismo modo, Coesti sostiene que no se está monitoreando los parámetros comprometidos en el Plan de Manejo Ambiental en tanto se considera que los

²⁸ Página 39 y 40 del archivo Informe N° 1226-2013-OEFA/DS-HID contenido en el CD. Folio 8 del Expediente.



parámetros de calidad de aire que se vienen monitoreando son aquellos que generan impactos en la operación del grifo (combustión de hidrocarburos en vehículos automotores). Asimismo, el administrado sostiene que el resto de parámetros no aplican para la operación, por lo que el OEFA debería tener en cuenta el criterio de Coesti.

43. Al respecto, resulta pertinente desarrollar la importancia de los monitoreos de calidad de aire. Así, el aire es la porción limitada en la envoltura gaseosa que rodea la tierra llamada atmósfera²⁹. Las actividades humanas han tenido un efecto perjudicial en la composición del aire debido a la introducción de contaminantes productos de estas actividades.³⁰
44. La contaminación del aire es producida por toda sustancia no deseada que ingresa a la atmósfera. Estas sustancias incluyen varios gases (dióxido de carbono, el monóxido de carbono, los hidrocarburos, los óxidos de nitrógeno, los óxidos de azufre, el ozono, etc.) y materia particulada que pueden ser dañina para la salud humana y el ambiente.³¹
45. Se engloba bajo el nombre de partícula al conjunto de diminutas partículas sólidas y pequeñas gotas de líquido que se hallan presentes en el aire y que son causa en muchas ocasiones de graves problemas de contaminación³², estas partículas representan químicamente una mezcla de sustancias orgánicas e inorgánicas.³³
46. Las partículas PM₁₀ se refiere a las partículas con menos de 10 micrones de diámetro³⁴ y están compuestas por aerosoles, partículas de combustión, vapores de compuestos orgánicos condensados y metales³⁵, pueden ser originadas por emisiones naturales o emisiones antropogénicas como plantas de generación de energía térmica, la industria, las instalaciones comerciales y residenciales, y los vehículos automotores que utilizan combustibles fósiles (combustión)³⁶, también se origina en la quema de madera, carbón, petróleo y residuos³⁷. La exposición a este contaminante del aire puede afectar a la salud de las personas cuando se



- ²⁹ FLORES, Julio. *Introducción a la Toxicología Ambiental. Contaminantes atmosféricos primarios y secundarios*. Capítulo 9. Pp.136-137. Metepec. México. 1997. Revisado: 10 de febrero del 2016. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvstox/fulltext/toxico/toxico-02a9.pdf>
- ³⁰ Inche, Jorge L. *Gestión de Calidad del aire: causas, efectos y soluciones*. Instituto de Investigación de Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2004. p.28. Disponible en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/libros/geologia/gestion_calidad/cap05.pdf
- ³¹ Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR). *Aire*. Revisado: 13 de febrero 2016. Disponible en: http://www.atsdr.cdc.gov/es/general/aire/es_theair.pdf
- ³² Orozco Barrenetxea Carmen; Pérez Serrano, Antonio; Gonzales Delgado M^a Nieves; et al. *Contaminación Ambiental : Una visión desde la Química*. Pág.363. Burgos. 2004.
- ³³ Kiely, Gerard. *Ingeniería Ambiental: Fundamentos, entornos, tecnologías y sistemas de gestión*. Pág. 468-469. Vol.II. Madrid. 1999.
- ³⁴ United Nations Environment Programme (UNEP). Contaminantes: Partículas. Revisado:13 de febrero de 2016. Disponible en: http://www.unep.org/tnt-unep/toolkit_esp/pollutants/facts.html
- ³⁵ Kiely, Gerard. *Ingeniería Ambiental*. Ob. Cit.
- ³⁶ Inche, Jorge L. *Gestión de Calidad del aire: causas, efectos y soluciones*. Instituto de Investigación de Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2004. p.28. Disponible en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/libros/geologia/gestion_calidad/Cap05.pdf
- ³⁷ United Nations Environment Programme (UNEP). Realidades de Contaminantes. Consulta: 28 de enero de 2016. Disponible en: http://www.unep.org/tnt-unep/toolkit_esp/pollutants/facts.html



respira causando irritación y dañando los pulmones con lo cual se producen problemas respiratorios.³⁸

47. En este sentido, el monitoreo de calidad de aire en los parámetros comprometidos dentro de los instrumentos de gestión ambiental, buscan identificar impactos en el ambiente y determinar la calidad del mismo.
48. El administrado sostiene que los parámetros de calidad de aire que se vienen monitoreando son aquellos que el administrado considera que generan impactos en la operación de la estación de servicios, siendo que el resto de parámetros no resultan aplicables. Al respecto, cabe señalar que no corresponde al OEFA emitir un pronunciamiento en el presente caso sobre la pertinencia o no de la redacción del compromiso asumido dentro de los instrumentos de gestión ambiental, ello en tanto que es la autoridad certificadora la que en su oportunidad, consideró el texto de los mismos para su aprobación.
49. Así, cabe señalar que es la redacción contenida en el instrumento, como sucede en el Plan de Manejo Ambiental, la que garantiza las condiciones en las que el administrado llevará a cabo sus actividades y que sirven como presupuesto a la autoridad certificadora, a saber, la Gerencia Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Arequipa, para la aprobación del mismo. En el presente caso, el establecimiento de ciertos parámetros para ser medidos durante las actividades del grifo, obliga al administrado a conducir sus operaciones bajo dicho presupuesto.
50. Así, no resulta posible considerar que dicha redacción puede ser obviada, ni limitada, sino que, al tratarse de un presupuesto considerado por la autoridad certificadora, es decir, la Gerencia Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Arequipa para el otorgamiento de la certificación ambiental, tiene plenos efectos, pudiendo ser modificada únicamente por la autoridad certificadora.
51. En todo caso, se recomienda al administrado que si considera que la medición de ciertos parámetros no resultan aplicables a sus operaciones, realice las modificaciones del compromiso ambiental ante la autoridad competente.

V.1.6 Conclusión

52. Por lo tanto, corresponde archivar el extremo referido a la presente imputación, toda vez que la obligación ambiental fiscalizable y sus alcances no fueron determinados durante la investigación del mismo.
53. Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que el presente pronunciamiento y su estructura se limita únicamente a los hechos detectados durante las acciones de supervisión relacionadas con el presente expediente y analizados durante la tramitación del mismo. Así, no se extienden a hechos similares posteriores que se pudieran detectar en la misma unidad fiscalizable, en una unidad distinta o a los efectuados por otros administrados, los cuales se analizarán en cada oportunidad considerando las circunstancias específicas en cada caso y el material probatorio correspondiente.

³⁸

Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR). Aire. Revisado: 13 de febrero 2016. Disponible en: http://www.atsdr.cdc.gov/es/general/aire/es_theair.pdf



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 0409-2016-OEFA/DFSAI

Expediente N° 0127-2016-OEFA/DFSAI/PAS

54. En consecuencia, el presente análisis no afecta ni se vincula con otros pronunciamientos emitidos ni por emitirse. Tampoco afecta al análisis o sustento de otros hechos imputados distintos a los relacionados con el presente procedimiento administrativo sancionador.
55. Finalmente, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución no exime a Coesti de su obligación de cumplir con la normativa ambiental vigente y los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental, incluyendo hechos similares o vinculados al que ha sido analizado en la presente resolución, y que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión y fiscalización por parte del OEFA.

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;



SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Archivar el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Coesti S.A. de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- Informar a Coesti S.A. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese


.....
Elliot Gianfranco Mejía Trujillo
Director de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

asc