



EXPEDIENTE N° : 379-2015-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : REPSOL GAS DEL PERÚ S.A.¹
UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA ENVASADORA DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO
UBICACIÓN : DISTRITO DE MORALES, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE SAN MARTÍN
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
MATERIAS : ALMACENAMIENTO DE PRODUCTOS QUÍMICOS
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

SUMILLA: *Se declara la responsabilidad administrativa de Repsol Gas del Perú S.A. debido a que realizó un inadecuado almacenamiento de sustancias químicas, al haberse detectado que el almacén de productos químicos no contaba con suelo impermeabilizado y tampoco con sistema de doble contención, conducta que vulnera lo dispuesto en el Artículo 44° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.*

Asimismo, en aplicación del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las 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, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se declara que no corresponde ordenar medidas correctivas a Repsol Gas del Perú S.A.

Lima, 12 de mayo del 2016

I. ANTECEDENTES

1. El 10 de marzo del 2012, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en lo sucesivo, Dirección de Supervisión) realizó una visita de supervisión regular a las instalaciones de la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo (en lo sucesivo, Planta Envasadora de GLP) operada por Repsol Gas del Perú S.A. (en lo sucesivo, Repsol), con la finalidad de verificar el cumplimiento a la normativa ambiental y los compromisos establecidos en sus instrumentos de gestión ambiental.

2. Los hechos verificados durante la supervisión se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión N° 003753² (en lo sucesivo, el Acta de Supervisión) y en el Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS del 5 de octubre del 2012³ (en lo sucesivo, Informe de Supervisión), los cuales fueron analizados en el Informe Técnico Acusatorio N° 600-2015-OEFA/DS del 18 de setiembre del 2015⁴ (en lo sucesivo, Informe Técnico Acusatorio), documentos emitidos por la Dirección de Supervisión

¹ De acuerdo a la Partida Registral N° 11017433 de la Oficina registral de Lima de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, el 24 de agosto del 2012 la Junta de Accionistas decidió modificar la razón social de Repsol YPF Comercial del Perú S.A. por la de Repsol Gas del Perú S.A. (Ver folio 13 del expediente).

² Folio 11 del Expediente (CD ROM). Página 31 del Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.

³ Folio 11 del Expediente (CD ROM). Páginas 1al 28 del Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.

⁴ Folios del 1 al 11 del Expediente.



que contienen el análisis de los supuestos incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables cometidos por Repsol.

3. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 201-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁵ emitida el 7 de marzo del 2016⁶, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en lo sucesivo, la Subdirección de Instrucción) inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Repsol, imputándole a título de cargo la presunta conducta infractora que se indica a continuación:

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que establece la eventual sanción	Eventual sanción
1	Repsol no habría realizado un adecuado almacenamiento de los productos químicos, en tanto que el almacén de productos químicos no contaría con suelo impermeabilizado ni sistema de doble contención.	Artículo 44° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.12.10 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	15 UIT

4. El 11 de abril del 2016, Repsol presentó sus descargos y alegó lo siguiente⁷:

A. CUESTIONES PROCESALES:

Aplicación del principio de retroactividad benigna

- (i) La Tipificación de Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo de Osinergmin N° 028-2003-OS/CD (en lo sucesivo, Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD) fue derogada tácitamente por la Tipificación de Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo de OSINERGMIN N° 271-2012-OS/CD (en lo sucesivo, Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD).
- (ii) La Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD resulta ser la norma más favorable al no contemplar una sanción al supuesto incumplimiento que se le atribuye, por lo que en virtud al principio de irretroactividad corresponde que se declare el archivo del procedimiento administrativo.

Presunta vulneración del principio de legalidad y razonabilidad

- (i) De acuerdo al 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 (en lo sucesivo, Ley N° 30230) de verificarse una infracción el Organismo de Evaluación y Fiscalización

⁵ Folios del 22 al 34 del Expediente.

⁶ Notificada el 10 de marzo del 2015 mediante Cédula de Notificación N° 0229-2016 (ver folio 35 del Expediente).

⁷ Folios del 37 al 66 del Expediente.



Ambiental (en lo sucesivo, OEFA) ordenará el cumplimiento de una medida correctiva y se suspenderá el procedimiento administrativo sancionador. Solo en caso no se cumpla con la medida correctiva el procedimiento se reanuda y se podrá sancionar al administrado.

- (ii) En el presente caso, mediante escrito del 16 de marzo del 2012 indicó que la zona donde se almacenaba la pintura era temporal y a través del escrito del 29 de octubre del 2012 informó que había implementado una loza de concreto pulido y un muro de contención en el área de almacenamiento de sustancias químicas. No obstante ello, aun cuando acreditó la subsanación del hallazgo se le inició un procedimiento administrativo sancionador en el que se propuso la eventual imposición de una sanción, sin que se haya incumplido ninguna medida correctiva.
- (iii) El OEFA, inobservando las reglas a las que debe sujetarse el ejercicio de sus facultades sancionadoras, ha propuesto la imposición de una sanción, sin que haya emitido una medida correctiva previa que haya sido incumplida. Por tanto, al no existir una medida correctiva emitida u ordenada, conforme a la Ley N° 30230 y dado que en virtud del principio de legalidad las autoridades administrativas deben sujetar su actuación a la normativa general no corresponde que Repsol sea sancionada.
- (iv) Es contrario al principio de razonabilidad sostener que cuando el administrado subsana una infracción por disposición de una medida correctiva corresponda el archivo del procedimiento administrativo, pero no se pueda archivar si el administrado subsanó el incumplimiento antes de ser solicitado a través de una *medida cautelar* (sic), ya que la finalidad de la Ley N° 30230 es que los incumplimientos sean subsanados por los administrados, si ello se logra por propia iniciativa del administrado o por disposición de una medida correctiva debería aplicarse la misma consecuencia.

Presunta vulneración del principio de presunción de licitud

- (i) En la Resolución Subdirectoral N° 201-2016-OEFA/DFSAI/SD se afirmó que un eventual derrame hubiera afectado el componente suelo sin contar con sustento o pruebas técnicas que sustenten tal afirmación, la misma que es contraria al principio de presunción de licitud, debido a que un administrado no puede ser sancionado sobre la base de la sospecha de un daño ambiental que no ha sido demostrado ni probado.
- (ii) No desconoce la existencia del hallazgo advertido en la visita de supervisión; sin embargo, no se ha probado que el incumplimiento imputado constituya un daño potencial o real al ambiente, no pudiendo ser sancionado sobre la base de la sospecha de un daño ambiental que no ha sido probado.
- (iii) No existió daño real o potencial por el derrame de pintura en el almacén de productos químicos, en la medida que adoptó las siguientes medidas preventivas:
- En el lugar donde se almacenaban los productos químicos no se realizaba el transvase de pintura, ya que los cilindros eran trasladados al sistema de pintado a efectos de abastecer dicho sistema través de



sistema de bombeo, proceso que se realizaba sobre una plataforma de envasado.

- A efectos de evitar derrames de pintura, en el almacén de pintura los cilindros eran apilados en una línea, uno junto a otro.
- El personal encargado de la manipulación de los cilindros de pintura no retiraba el sellado del cilindro hasta ubicarlo es en el sitio de abastecimiento del sistema de pintado.

B. CUESTIÓN DE FONDO:

Único hecho imputado: Repsol no habría realizado un adecuado almacenamiento de los productos químicos, en tanto que el almacén de productos químicos no contaría con suelo impermeabilizado ni sistema de doble contención.

- (i) Repsol en sus descargos alegó que había subsanado el hallazgo detectado durante la visita de supervisión, conforme se observaría en los siguientes escritos:

- Escrito del 16 de marzo del 2012, en el que señaló que la zona donde se almacenaba la pintura era temporal y que estaba gestionando la construcción de una loza tipo dique a fin de contener cualquier tipo de derrame⁸.
- Escrito del 29 de octubre del 2012⁹ en el que indicó que el área de almacenamiento de sustancias químicas ya cuenta con una loza de concreto pulido y un muro de contención¹⁰.

- (i) 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.

5. En sus descargos Repsol solicitó el uso de la palabra, el cual le fue concedido mediante Proveído N° 1¹¹; sin embargo, el 25 de abril del 2016 Repsol comunicó al OEFA que no podrá atender la audiencia de informe oral, en virtud de ello mediante Proveído N° 2 se dejó sin efecto la convocatoria a la audiencia de informe oral¹².



⁸ Folio 11 del Expediente (CD ROM). Páginas 89 y 91 del Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.

⁹ Escrito del 29 de octubre del 2012 presentado por Repsol en respuesta al requerimiento realizado por la Dirección de Supervisión del OEFA mediante la Carta N° 1877-2012-OEFA/DS del 12 de octubre del 2012. (Folio 11 del Expediente (CD ROM). Páginas de la 125 a la 127 del Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS).

¹⁰ Folio 11 del Expediente (CD ROM). Página 145 del Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.

¹¹ Folios 67 y b68 del expediente.

¹² Mediante Proveído N° 2 notificado el 27 de abril del 2016, se dejó sin efecto la convocatoria a la audiencia de informe oral, toda vez que en el escrito del 25 de abril del 2016 Repsol señaló lo siguiente: "(...) *agradecemos la citación; sin embargo, no nos será posible atender la misma. Sin perjuicio de ello, consideramos que nuestros descargos escritos resultan suficientes para que su Despacho evalúe y proceda al archivo del presente procedimiento administrativo sancionador.*"



II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

6. En el presente procedimiento administrativo sancionador, las cuestiones en discusión consisten en determinar lo siguiente:

- (i) Primera cuestión procesal: Si corresponde aplicar el principio de irretroactividad al presente procedimiento administrativo sancionador.
- (ii) Segunda cuestión procesal: Si en el presente procedimiento administrativo se han vulnerado los principios de legalidad, razonabilidad y presunción de licitud.
- (iii) Primera cuestión en discusión: Si Repsol realizó un adecuado almacenamiento de los productos químicos, en tanto que el almacén de productos químicos no contaría con suelo impermeabilizado ni sistema de doble contención.
- (iv) Segunda cuestión en discusión: Si, de ser el caso, corresponde ordenar medidas correctivas a Repsol.

III. CUESTIÓN PREVIA

III.1 Normas procedimentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230 y de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

7. 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 lo sucesivo, Ley N° 30230), publicada el 12 de julio del 2014, se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.
8. El Artículo 19° de la Ley N° 30230 establece que durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, en los cuales, si declara la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador; salvo las siguientes excepciones:
- 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 como la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

Para estos supuestos se dispuso que se tramitaría el procedimiento conforme el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de





Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en lo sucesivo, TUO del RPAS)¹³, aplicándole el total de la multa calculada.

9. En concordancia a lo señalado, en el Artículo 2° de las 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, aprobadas mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se dispuso que tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

- (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, 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.



10. Asimismo, de acuerdo al Artículo 6° del mencionado Reglamento, 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 lo sucesivo, LPAG), los Artículos 21° y 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en lo sucesivo, Ley del SINEFA), y los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.

11. 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, toda vez que de la imputación no se evidencia un presunto daño real a la salud o vida de las personas, el desarrollo de actividades sin certificación ambiental o reincidencia. En tal sentido, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:



- (i) Una primera resolución que determine 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 y le aplique multas coercitivas.

¹³

El 7 de abril del 2015, se publicó en el diario oficial "El Peruano", el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.



12. Cabe resaltar que en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, para la promoción de la inversión, la primera resolución suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.
13. En tal sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230 y en la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

IV. MEDIOS PROBATORIOS

14. Para el análisis de la imputación materia del presente procedimiento administrativo sancionador, se actuará y valorará los siguientes medios probatorios:

N°	Medios Probatorios	Contenido
1	Acta de Supervisión N° 003753 correspondiente a la visita de supervisión del 10 de marzo del 2012.	Documento suscrito por el personal de Repsol y el supervisor del OEFA que contiene las observaciones detectadas durante la visita de supervisión.
2	Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS del 5 de octubre del 2012.	Documento emitido por la Dirección de Supervisión mediante el cual realiza el análisis de los resultados de la visita de supervisión realizada el 10 de marzo del 2012.
3	Informe Técnico Acusatorio N° 600-2015-OEFA/DS del 18 de setiembre del 2015 y su respectivo anexo.	Documento emitido por la Dirección de Supervisión mediante el cual realiza el análisis del resultado de la visita de supervisión realizada el 10 de marzo del 2012.
4	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.
7	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.
9	Escrito del 11 de abril del 2016, presentado por Repsol.	Escrito presentado por Repsol que contiene sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 201-2016-OEFA/DFSAI/PAS.



V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

15. Antes de proceder con el análisis de las cuestiones 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.
16. Asimismo, el Artículo 16° del TUO del RPAS¹⁴ señala 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 afirma¹⁵.



¹⁴ 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.

"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."

¹⁵ En este contexto, Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez señalan lo siguiente:



17. 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.
18. Por lo expuesto, se concluye que el Acta de Supervisión, el Informe de Supervisión y el Informe Técnico Acusatorio correspondientes a la visita de supervisión realizada el 10 de marzo del 2012 a las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP operada por Repsol 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.

A. CUESTIONES PROCESALES

V.1. Análisis de la primera cuestión procesal: Si corresponde aplicar el principio de irretroactividad al presente procedimiento administrativo sancionador

19. Repsol en su escrito de descargos alegó que la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD fue derogada tácitamente por la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, la misma que resulta ser la norma más favorable al no contemplar una sanción al supuesto incumplimiento que se le atribuye, por lo que en virtud al principio de irretroactividad corresponde que se declare el archivo del procedimiento administrativo.
20. El Numeral 5 del Artículo 230° de la LPAG recoge el principio de irretroactividad, el cual establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables¹⁶.
21. Conforme a lo expuesto, de verificar la autoridad administrativa una modificación normativa que sea más favorable para el administrado, deberá aplicar esta norma en lugar de la norma vigente al momento de la comisión del ilícito administrativo, toda vez que la norma posterior le resultará más beneficiosa. Por ello, corresponde analizar la transferencia de funciones en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA; y las normas emitidas por el OSINERGMIN con posterioridad a la



«(...) la llamada "presunción de veracidad de los actos administrativos" no encierra sino una suerte de prueba documental privilegiada, en tanto se otorga legalmente al contenido de determinados documentos la virtualidad de fundamentar por sí solos una resolución administrativa sancionadora, siempre que dicho contenido no sea desvirtuado por otros resultados probatorios de signo contrario, cuya proposición y práctica, como ya se dijo, viene a constituirse en una "carga" del presunto responsable que nace cuando la Administración cumple la suya en orden a la demostración de los hechos infractores y de la participación del inculpado en los mismos». (GARBERÍ LLOBREGAT, José y BUITRÓN RAMÍREZ, Guadalupe. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Volumen I. Quinta edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, p. 403).

En similar sentido, se sostiene que "La presunción de veracidad de los hechos constatados por los funcionarios públicos es suficiente para destruir la presunción de inocencia, quedando a salvo al presunto responsable la aportación de otros medios de prueba (...)". (ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. MINISTERIO DE JUSTICIA. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Tomo I. Segunda edición. Pamplona: Arzandi, 2009, p. 480).

¹⁶ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
"Artículo 230°.- Principios de la Potestad Sancionadora Administrativa

(...)

5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

(...)"



transferencia de dichas funciones, a fin de determinar si resulta aplicable el principio de irretroactividad o de retroactividad benigna.

V.1.1. La transferencia de funciones en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

22. Al respecto, cabe señalar que mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente¹⁷, se creó el OEFA.
23. En esa misma línea, el artículo 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁸, establece como funciones generales del OEFA, la función evaluadora, supervisora directa, la función supervisora de entidades públicas, la función fiscalizadora, sancionadora y normativa.
24. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325¹⁹, establece que el OEFA asumirá las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental que las entidades sectoriales se encuentran ejerciendo.
25. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, indicándose que éste último podrá aplicar la escala de sanciones que hubiera aprobado el OSINERGMIN en materia ambiental.
26. A través de la Resolución N° 001-2011-OEFA/CD, el Consejo Directivo del OEFA aprobó los aspectos objeto de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos líquidos provenientes del OSINERGMIN y se estableció el 4 de marzo de 2011 como la fecha en que le correspondía asumir dichas funciones.
27. En tal sentido, desde el 4 de marzo de 2011, el OEFA es competente para normar, evaluar y fiscalizar materia ambiental en las actividades de hidrocarburos;

¹⁷ Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

"Segunda Disposición Complementaria Final

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

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

"Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

d) **Función Fiscalizadora y Sancionadora:** comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA."

¹⁸ Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada mediante Ley N° 29325. Disposiciones Complementarias Finales

"Primera.-

(...)

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

(...)"



mientras que el OSINERGMIN es competente para normar, evaluar y fiscalizar dichas actividades en materia de seguridad e higiene. Asimismo, el OEFA está facultado para aplicar la Escala de Infracciones y Sanciones aprobada por el OSINERGMIN mediante Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, específicamente, la escala establece tipificaciones en materia ambiental para las actividades de hidrocarburos.

V.1.2. La vigencia de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos del OSINERGMIN aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD

28. Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD del 27 de diciembre del 2012, el OSINERGMIN aprobó la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, la cual modificó íntegramente la versión de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD del 14 de febrero del 2003.
29. La Resolución N° 271-2012-OS/CD no recoge las tipificaciones de infracciones en materia ambiental, sino únicamente aquellos referidos a temas técnicos y de seguridad que actualmente son de competencia del OSINERGMIN.
30. Al respecto, la eliminación de las tipificaciones en materia ambiental del subsector hidrocarburos alegada por la empresa, no implica una derogación o pérdida de efectividad de dichas tipificaciones, debido a que el OEFA es la única entidad competente para aprobar variaciones normativas en materia ambiental del subsector hidrocarburos desde el 4 de marzo de 2011.
31. Cabe precisar, que el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA²⁰ ha señalado que mediante la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, el OEFA ejerce su potestad estatal de continuar aplicando la normativa sancionadora en materia ambiental, facultad atribuida en el Artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM:

“32. En ese sentido, y teniendo en cuenta la interpretación sistemática de las normas antes citadas, el alcance de las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD debe entenderse de acuerdo con las competencias de la entidad que la emitió; es decir, las modificaciones realizadas por el Osinergmin mediante la citada resolución de consejo directivo, son aplicables únicamente para temas vinculados a las obligaciones técnicas y de seguridad en las actividades de hidrocarburos, por ser estas las materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia de esta entidad.

33. *Sobre la base de lo antes expuesto, interpretar que la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD dejó sin efecto la tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS-CD aplicable a la materia ambiental, implicaría no reconocer la transferencia de las competencias de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental atribuida al OEFA, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 001-2001-EM, lo cual vulnera el principio de legalidad.*

34. *Del mismo modo, la opinión vertida en el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDO, del 2 de diciembre de 2014, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos*

²⁰

Resolución N° 023-2016-OEFA/TFA-SEE emitida el 1 de abril del 2016 por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.



Humanos, coincide con la argumentación incluida en considerandos precedentes (...).

35. *Por consiguiente, ya sea por la interpretación sistemática efectuada en considerandos previos, o por lo manifestado en el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ, este Colegiado considera –en atención a la continuidad del ejercicio de la política de protección ambiental– que mediante la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, el OEFA ejerce su potestad estatal de continuar aplicando la normativa sancionadora en materia ambiental que en su momento aplicó el Osinergmin, facultad atribuida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM.”*

32. Sin perjuicio de lo señalado, de acuerdo a los considerandos de la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, esta fue aprobada porque el OSINERGMIN necesitaba contar con un instrumento jurídico actualizado que: (i) ordene y sistematice de manera integral el universo de hechos u omisiones en materia técnica y de seguridad del subsector hidrocarburos; y (ii) sirva de sustento para el cabal ejercicio de sus funciones de supervisión y fiscalización de las obligaciones en materia técnica y de seguridad del subsector hidrocarburos.



33. Por tanto, no resulta aplicable el principio de irretroactividad, en la medida que el OEFA es competente para exigir el cumplimiento de las tipificaciones en materia ambiental de las actividades de hidrocarburos establecidas en la Resolución N° 028-2003-OS/CD.

V.2. Análisis de la segunda cuestión procesal: Si se ha vulnerado los principios de legalidad, razonabilidad y presunción de licitud

a) Presunta vulneración del principio de legalidad

34. En sus descargos Repsol alegó que se habría vulnerado el principio de legalidad sobre la base de los siguientes argumentos:

- (i) En el presente caso, mediante escrito del 16 de marzo del 2012 indicó que la zona donde se almacenaba la pintura era temporal y a través del escrito del 29 de octubre del 2012 informó que había implementado una loza de concreto pulido y un muro de contención en el área de almacenamiento de sustancias químicas. No obstante ello, aun cuando acreditó la subsanación del hallazgo, se le inició un procedimiento administrativo sancionador en el que se propuso la eventual imposición de una sanción, sin que se haya incumplido ninguna medida correctiva.
- (ii) De acuerdo al Artículo 19° de la Ley N° 30230 de verificarse una infracción el OEFA ordenará el cumplimiento de una medida correctiva y se suspenderá el procedimiento administrativo sancionador. Solo en caso no se cumpla con la medida correctiva el procedimiento se reanuda y se podrá sancionar al administrado.
- (iii) El OEFA, inobservando las reglas a las que debe sujetarse el ejercicio de sus facultades sancionadoras ha propuesto la imposición de una sanción, sin que haya emitido una medida correctiva previa que haya sido incumplida. Por tanto, al no existir una medida correctiva emitida u ordenada, conforme a la Ley N° 30230 y dado que en virtud del principio de legalidad las





autoridades administrativas deben sujetar su actuación a la normativa general no corresponde que Repsol sea sancionada.

35. El principio de legalidad recogido en el Numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG²¹ establece que 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 fueron conferidas.
36. En el presente caso producto de la visita de supervisión regular realizada el 10 de marzo del 2012 a las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP la Dirección de Supervisión detectó que Repsol habría realizado un inadecuado almacenamiento de sustancias químicas. En virtud de dicho hallazgo, la Subdirección de Instrucción, en su calidad de Autoridad Instructora, mediante la Resolución Subdirectoral N° 201-2016-OEFA/DFSAI/SDI inició el presente procedimiento administrativo sancionador por el presunto incumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 44° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en lo sucesivo RPAAH).
37. Conforme a lo dispuesto en el Numeral 3 del Artículo 235° de la LPAG, así como en el Numeral 11.1 del Artículo 11°²² y el Artículo 12°²³ del TUO del RPAS la Resolución Subdirectoral N° 201-2016-OEFA/DFSAI/SDI contiene, entre otros, la sanción que, en su caso, correspondería imponer identificando la norma que tipifica dicha sanción.
38. De esta manera, con la notificación de la resolución de imputación de cargos el administrado se encuentra en capacidad de conocer el rango de la multa a imponerse en caso se acredite la comisión de la conducta infractora, así como de ejercer su derecho de defensa mediante la presentación de sus descargos.
39. Ello resulta concordante con el principio de predictibilidad recogido en el Numeral 1.15 del Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG²⁴ recoge el conforme al cual


- ²¹ 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:
 1.1. 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."
- ²² Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD
"Artículo 11°.- Inicio y plazo del procedimiento administrativo sancionador"
 11.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado.
 (...)"
- ²³ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD
Artículo 12°.- Resolución de imputación de cargos
 La resolución de imputación de cargos deberá contener:
 (...)
 (iii) Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer, identificando la norma que tipifica dichas sanciones.
 (...)"
- ²⁴ 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:
 (...)"




la autoridad administrativa debe brindar a los administrados o sus representantes información veraz y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener conciencia certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.

40. Sin perjuicio de lo señalado, se reitera que el presente procedimiento administrativo sancionador se desarrolla en el marco de las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230, la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y el TUO del RPAS. Por tanto, la presente resolución tiene como objetivo determinar la responsabilidad administrativa de Repsol, y de ser el caso, ordenar la respectiva medida correctiva, y solo en caso se incumpla con la medida correctiva se emitirá una resolución que sancione la conducta infractora.
41. Por lo tanto, la propuesta de sanción consignada en la Resolución Subdirectoral N° 201-2016-OEFA/DFSAI/SDI constituye la expresión de una eventual sanción que solo se impondrá en el marco de lo dispuesto por la la Ley N° 30230, lo cual evidencia que en el presente procedimiento no se ha vulnerado el principio de legalidad ya que la Autoridad Instructora ha actuado dentro de sus competencias y en pleno de respeto del marco normativo aplicable.

b) Presunta vulneración del principio de razonabilidad

- 
42. Repsol en sus descargos alegó que es contrario al principio de razonabilidad sostener que cuando el administrado subsana una infracción por disposición de una medida correctiva corresponda el archivo del procedimiento administrativo, pero no se pueda archivar si el administrado subsanó el incumplimiento antes de ser solicitado a través de una *medida cautelar* (sic)²⁵, ya que la finalidad de la Ley N° 30230 es que los incumplimientos sean subsanados por los administrados, si ello se logra por propia iniciativa del administrado o por disposición de una medida correctiva debería aplicarse la misma consecuencia.

- 
43. El principio de razonabilidad, recogido en el Numeral 1.4 del Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, señala que las decisiones de las autoridades administrativas que impliquen la calificación de infracciones y/o imposición de sanciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

44. En el presente caso, Repsol alegó que subsanó la presunta conducta infractora antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador; sin embargo, conforme al Artículo 5° del TUO del RPAS²⁶ las acciones ejecutadas por

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."

²⁵ Cabe precisar, que en la Resolución Subdirectoral N° 201-2016-OEFA/DFSAI/SDI no se dictado medida cautelar, por lo que se considerara que se trata de un error material y que el administrado quiso hacer referencia a una medida correctiva.

²⁶ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD
"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 que dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como una atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento".



el administrado para remediar o revertir los efectos de sus conductas, no cesan el carácter sancionable ni sustraen la materia sancionable.

45. En esa línea, se debe reiterar que 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, por lo que conforme a lo dispuesto en dicho cuerpo normativo corresponde que se emita una primera resolución que determine responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
46. De acuerdo a lo previamente expuesto corresponde a la Autoridad Decisora determinar la responsabilidad administrativa de Repsol y en caso haya subsanado o revertido los efectos de la conducta infractora dichas acciones solo incidirán respecto al eventual dictado de una medida correctiva
- c) Presunta vulneración del principio de presunción de licitud
47. Repsol en sus descargos alegó que en la Resolución Subdirectorial N° 201-2016-OEFA/DFSAI/SD se afirmó que un eventual derrame hubiera afectado el componente suelo sin contar con sustento o pruebas técnicas que sustenten tal afirmación, la misma que es contraria al principio de presunción de licitud, debido a que un administrado no puede ser sancionado sobre la base de la sospecha de un daño ambiental que no ha sido demostrado ni probado.
48. Asimismo, el administrado manifestó que no desconoce la existencia del hallazgo advertido en la visita de supervisión; sin embargo, no se ha probado que el incumplimiento imputado constituya un daño potencial o real al ambiente, no pudiendo ser sancionado sobre la base de la sospecha de un daño ambiental que no ha sido probado.
49. Repsol agregó que no existió daño real o potencial al ambiente producto del derrame de productos de pintura en el almacén de productos químicos, en la medida que adoptó las siguientes medidas preventivas:
- En el lugar donde se almacenaban los productos químicos no se realizaba el transvase de pintura ya que los cilindros eran trasladados al sistema de pintado a efectos de abastecer dicho sistema través de sistema de bombeo, proceso que se realizaba sobre una plataforma de envasado.
 - A efectos de evitar derrames de pintura, en el almacén de pintura los cilindros eran apilados en una línea, uno junto a otro.
 - El personal encargado de la manipulación de los cilindros de pintura no retiraba el sellado del cilindro hasta ubicarlo es en el sitio de abastecimiento del sistema de pintado.
50. El principio de presunción de licitud, consagrado en el Numeral 9 del Artículo 230° de la LPAG, señala que las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
51. En esa línea, la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD que aprueba las "Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA" establece lo siguiente:



**“SEXTA.- Responsabilidad administrativa objetiva**

6.1 De conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva.

6.2 En aplicación del principio de presunción de licitud (presunción de inocencia), la autoridad competente del OEFA debe acreditar la existencia de la infracción administrativa, es decir, verificar el supuesto de hecho de tipo infractor. Sin embargo, el administrado imputado puede eximirse de responsabilidad si acredita la fractura del nexo causal sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero (...).”

52. Por estas consideraciones, el principio de licitud implica que le corresponde a la autoridad administrativa acreditar el supuesto de hecho objeto de infracción, es decir, acreditar la existencia de las presuntas infracciones que han sido imputadas en contra del administrado; y, de esta forma atribuirle responsabilidad administrativa de ser el caso.
53. En el presente caso, para el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador el OEFA se basó en los hechos detectados durante la visita de supervisión efectuada el 10 de marzo del 2012, los mismos que fueron recogidos en el Acta de Supervisión; así como en la fotografía obtenida en dicha diligencia, tal como consta en el Informe de Supervisión.
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.
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 almacenadas, se refiere a las posibles consecuencias derivadas del presunto incumplimiento, las cuales no constituyen un requisito para acreditar la comisión de la infracción.
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 Subsanación 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.
57. Cabe precisar que en la medida que el supuesto de hecho previsto en el Artículo 44° del RPAAH no contempla la generación de un daño potencial o real al ambiente, dicha verificación no resulta ser un requisito necesario a efectos de acreditar la comisión de la conducta infractora
58. Por tanto, ha quedado acreditado que en la Resolución Subdirectoral N° 201-2016-OEFA/DFSAI/SDI ha sido emitida conforme a lo dispuesto en el marco normativo aplicable, respetando los principios de legalidad, razonabilidad y presunción de licitud.





V.3. Análisis de la primera cuestión en discusión: Si Repsol realizó un adecuado almacenamiento de los productos químicos, en tanto que el almacén de productos químicos no contaría con suelo impermeabilizado ni sistema de doble contención

V.3.1. La obligación de los titulares de las actividades de hidrocarburos de realizar un adecuado almacenamiento de las sustancias químicas

59. El Artículo 44° del RPAAH²⁷ establece 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.

60. De lo indicado en la citada norma, se desprende que los titulares de las actividades de hidrocarburos deben cumplir con determinadas condiciones que le permitan realizar el almacenamiento de sustancias químicas sin ocasionar impactos al ambiente, encontrándose entre ellas, el contar con áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

a) Hecho detectado

61. Durante la visita de supervisión del 10 de marzo del 2012, la Dirección de Supervisión detectó que el almacén de sustancias químicas (cilindros de pintura) de la Planta Envasadora de GLP operada por Repsol no contaría con piso impermeabilizado, tal como se indica en el Acta de Supervisión²⁸:

(...)
El almacén de productos químicos (pintura) no cuenta con (...) suelo impermeabilizado (...)."

62. Al respecto, la Dirección de Supervisión señaló lo siguiente en el Informe de Supervisión²⁹:

"En el área de almacenamiento de productos químicos (cilindros de pinturas), se observó que el suelo no se encuentra impermeabilizado, (...)."

63. El hecho detectado se sustenta en la fotografía N° 6 del Informe de Supervisión, en el que se observa que el almacén de productos químicos de la Planta Envasadora de GLP carece de piso impermeabilizado, tal como se muestra a continuación³⁰:

²⁷ Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el 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."

²⁸ Folio 11 del Expediente (CD ROM). Página 31 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.

²⁹ Folio 11 del Expediente (CD ROM). Páginas 9 y 10 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.

³⁰ Folio 11 del Expediente (CD ROM). Página 123 del archivo digitalizado denominado Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.

**Fotografía N° 6 del Informe de Supervisión****b) Análisis de los descargos presentados por Repsol**

64. Repsol en sus descargos alegó que había subsanado el hallazgo detectado durante la visita de supervisión, conforme se observaría en los siguientes escritos:

- (i) Escrito del 16 de marzo del 2012, en el que señaló que la zona donde se almacenaba la pintura era temporal y que estaba gestionando la construcción de una loza tipo dique a fin de contener cualquier tipo de derrame³¹.
- (ii) Escrito del 29 de octubre del 2012³² en el que indicó que el área de almacenamiento de sustancias químicas ya cuenta con una loza de concreto pulido y un muro de contención³³.

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.

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.

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

³¹ Folio 11 del Expediente (CD ROM). Páginas 89 y 91 del Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.

³² Escrito del 29 de octubre del 2012 presentado por Repsol en respuesta al requerimiento realizado por la Dirección de Supervisión del OEFA mediante la Carta N° 1877-2012-OEFA/DS del 12 de octubre del 2012. (Folio 11 del Expediente (CD ROM). Páginas de la 125 a la 127 del Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS).

³³ Folio 11 del Expediente (CD ROM). Página 145 del Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.



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.

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.
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.
70. En consecuencia, corresponde declarar la responsabilidad administrativa de Repsol en este extremo.

V.4. Segunda cuestión en discusión: Determinar si corresponde ordenar medidas correctivas a Repsol

V.4.1. Objetivo, marco legal y condiciones de la medida correctiva

71. La medida correctiva cumple con el objetivo de reponer o restablecer las cosas al estado anterior de la comisión del ilícito, corrigiendo los efectos que la conducta infractora hubiere causado en el interés público³⁴.
72. De acuerdo con el Artículo 28° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, "la medida correctiva es una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiese podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".
73. El Numeral 1 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental señala que el OEFA podrá: "ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".
74. Asimismo, los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas a que se refiere el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, establecen las directrices y metodología para la aplicación de medidas correctivas por parte del OEFA.

³⁴

MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Los actos - medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". En: Revista de Derecho Administrativo N° 9. Círculo de Derecho Administrativo. Lima, pág. 147.



75. A continuación, corresponde analizar si en el presente procedimiento corresponde ordenar una medida correctiva a Repsol.

V.4.2. Procedencia de la medida correctiva

76. En el presente caso, se ha determinado la responsabilidad administrativa de Repsol, 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, conducta que vulnera lo dispuesto en el Artículo 44° del RPAAH.

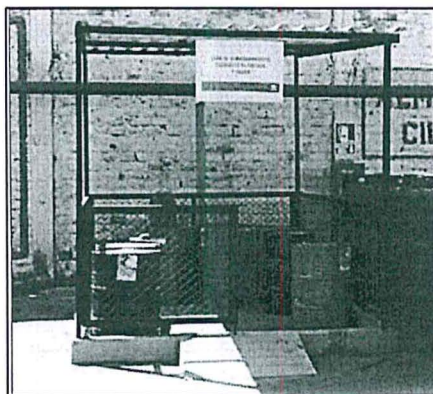
77. Mediante el escrito del 29 de octubre del 2012³⁵ señaló que el área de almacenamiento de sustancias químicas contaba con una loza de concreto pulido y un muro de contención³⁶. Asimismo, en su escrito de descargos Repsol manifestó que en la zona de almacenamiento de productos químicos de la planta implementó 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. A fin de acreditar sus afirmaciones el administrado presentó las siguientes fotografías³⁷:

Fotografía adjunta al escrito del 29 de octubre del 2012



Zona de almacenamiento de pintura.

Fotografía N° 1 y 2 de Anexo 1-D del escrito de descargos



³⁵ Escrito del 29 de octubre del 2012 presentado por Repsol en respuesta al requerimiento realizado por la Dirección de Supervisión del OEFA mediante la Carta N° 1877-2012-OEFA/DS del 12 de octubre del 2012. (Folio 11 del Expediente (CD ROM). Páginas de la 125 a la 127 del Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS).

³⁶ Folio 11 del Expediente (CD ROM). Página 145 del Informe de Supervisión N° 1059-2012-OEFA/DS.

³⁷ Folios 63 y 64 del Expediente.



78. Al respecto, de las vistas fotográficas se aprecia que la zona de almacenamiento de sustancias químicas de la Planta Envasadora de GLP de Repsol cuenta con piso impermeabilizado y sistema de doble contención, por lo que el administrado ha subsanado la conducta infractora.
79. Por lo tanto, en aplicación del Numeral 2.2. del Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, no corresponde ordenar una medida correctiva en el presente extremo.

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 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;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Repsol Gas del Perú S.A. por la comisión de la siguiente infracción y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:



Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que establece la eventual sanción	Eventual sanción
Repsol 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.	Artículo 44° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.12.10 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	15 UIT



Artículo 2°.- Declarar que en el presente caso no resulta pertinente ordenar medidas correctivas por la comisión de la infracción indicada en el Artículo 1°, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, de conformidad con lo previsto en el Numeral 2.2. del Artículo 2° de las 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, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

Artículo 3°.- Informar a Repsol Gas del Perú 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/PCD³⁸.

Artículo 4°.- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos, sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, el extremo que declara la responsabilidad administrativa será tomado en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo a 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.

Regístrese y comuníquese.



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

UMC/jcm



38

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 24.- Impugnación de actos administrativos

24.1 El administrado podrá presentar recurso de reconsideración contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de una sanción o el dictado de una medida correctiva, solo si se adjunta prueba nueva.

24.2 El administrado podrá presentar recurso de apelación contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de una sanción o el dictado de una medida correctiva.

24.3 Los recursos administrativos deberán presentarse en un plazo de quince (15) días hábiles, contado desde la notificación del acto que se impugna.

(...)"