



EXPEDIENTE N° : 2045-2017-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : REPRESENTACIONES E INVERSIONES
CAMAMA S.A.C.¹
UNIDAD PRODUCTIVA : GRIFO
UBICACIÓN : DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES,
PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
MATERIA : RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
MEDIDA CORRECTIVA

Lima,

31 MAYO 2018

VISTO: El Informe Final de Instrucción N° 0387-2018-OEFA/DAI/SFEM del 28 de marzo de 2018; y,

I. ANTECEDENTES

1. El 5 de setiembre de 2016, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, realizó una supervisión regular (en lo sucesivo, **Supervisión Regular 2016**) a las instalaciones de la unidad fiscalizable “Grifo” de titularidad de Representaciones e Inversiones Camama S.A.C. (en adelante, **Camama**). El hecho detectado se encuentra recogido en el Acta de Supervisión s/n² del 5 de setiembre de 2016 (en adelante, **Acta de Supervisión**) y en el Informe de Supervisión Directa N° 5650-2016-OEFA/DS-HID³ del 14 de diciembre de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
2. Mediante el Informe de Supervisión⁴, la Dirección de Supervisión analizó el hecho detectado, concluyendo que Camama habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
3. A través de la Resolución Subdirectoral N° 1033-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁵ del 28 de junio de 2017, notificada el 2 de agosto del 2017⁶, (en adelante, **Resolución Subdirectoral**) se inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Camama, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en la Tabla N° 2 de la referida Resolución.
4. Con fecha 9 de agosto de 2017⁷, Camama presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral (en lo sucesivo, **escrito de descargos**) en el presente PAS.
5. El 10 de abril de 2018, la Autoridad Instructora notificó al administrado el Informe Final de Instrucción N° 0387-2018-OEFA/DAI/SFEM (en adelante, **Informe**

1 Registro Único de Contribuyente N° 20537221136

2 Páginas 69 al 75 del Informe de Supervisión, contenido en el disco compacto que obra en el folio 11 del expediente.

3 Contenido en el disco compacto que obra en el folio 11 del expediente.

4 Folio 9 (reverso) del expediente.

5 Folios 12 al 17 del expediente.

6 Folio 18 del expediente.

7 Folios 19 y 20 del expediente.



**Final).**

6. A través del Oficio N° 062-2018-OEFA/DFAI/SFEM, la Autoridad Instructora solicitó a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas, información respecto a la aprobación de algún Instrumento de Gestión Ambiental a favor del Grifo de titularidad de Camama, ubicado en Esq. Av. San Juan y Calle Cajamarca Mz. R – 10, Lt. 12, Sector Leoncio Prado – Pamplona Alta, distrito de San Juan de Miraflores, provincia y departamento de Lima.
7. Mediante Resolución Subdirectoral N° 1114-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 27 de abril de 2018, notificada el 30 de abril del 2018, se resolvió ampliar el plazo de caducidad del presente PAS.
8. Cabe señalar que, a la fecha de emisión de la presente Resolución, Camama no presentó sus descargos al Informe Final en el presente PAS.

II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PAS: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

9. De lo actuado en el expediente, existen indicios suficientes de la permanencia hasta la fecha de la presunta conducta infractora detectada el 5 de setiembre de 2016, es decir, el administrado continúa realizando actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
10. Sobre el particular, siendo que el supuesto de hecho que configura el tipo infractor consistente en realizar actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental, éste constituye una **infracción permanente**⁸; verificándose que hasta la fecha la conducta del administrado no ha cesado en el tiempo.
11. Al respecto, resulta importante hacer mención a lo dispuesto en el Artículo 103° de la Constitución Política del Perú de 1993⁹, en la cual se establece que la ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no teniendo efectos retroactivos, salvo la aplicación de la ley más favorable al procesado.
12. Es así que, el numeral 5 del Artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto

⁸ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 250.- Prescripción

250.1. La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

250.2. El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, **o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.**"

Constitución Política del Perú del 1993**"Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho**

Artículo 103.- "Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho."





acuerdo al Principio de 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.

13. Por consiguiente, en tanto que, en los actuados del presente caso, obren medios probatorios y/o indicios que acrediten que Camama continúa incurriendo en la conducta infractora, correspondería aplicar a dicha situación jurídica la norma vigente a la actualidad, es decir, la norma que contiene la Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD.
14. Del mismo modo, teniendo en cuenta que el administrado continúa incurriendo en la conducta infractora en cuestión, es importante precisar que **resulta de aplicación al presente PAS, las disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG¹⁰, tratándose por ende de un Procedimiento Ordinario.**

III. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. Único hecho imputado: Representaciones e Inversiones Camama S.A.C. ha realizado actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente

a) Normativa aplicable:

15. Sobre el particular, 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**) y el Artículo 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, **Nuevo RPAAH**) indican que previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la autoridad competente el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento.
16. Asimismo, el Artículo 5° del Nuevo RPAAH establece que toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto relacionado con las Actividades de Hidrocarburos, deberá gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Ambiental Competente que corresponda a la Actividad a desarrollar, de acuerdo a sus competencias.
17. Por lo tanto, los titulares de las actividades de hidrocarburos deben contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.



Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos (...)."

Capítulo III

Procedimiento Sancionador

"Artículo 245.- Ámbito de aplicación de este capítulo

245.1 Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados".



b) Análisis del hecho imputado:

18. De conformidad con lo consignado en el Informe de Supervisión, la Dirección de Supervisión concluyó que, durante la Supervisión Regular 2016, Camama no cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, incurriendo en una presunta infracción del Artículo 8° del Nuevo RPAAH¹¹.
19. Cabe indicar que, de la búsqueda en línea de la Ficha del Registro de Hidrocarburos N° 35357-050-2010, se advirtió que Camama habría iniciado sus actividades el 6 de diciembre de 2010; asimismo, se evidenció que, al momento de la supervisión, el administrado se encontraba desarrollando actividades de comercialización de hidrocarburos en el grifo.
20. Mediante el Oficio N° 062-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 10 de abril de 2018, la Autoridad Instructora solicitó a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas, información respecto a la aprobación de algún Instrumento de Gestión Ambiental a favor del Grifo de titularidad de Camama, ubicado en Esq. Av. San Juan y Calle Cajamarca Mz. R – 10, Lt. 12, Sector Leoncio Prado – Pamplona Alta, distrito de San Juan de Miraflores, provincia y departamento de Lima.

c) Análisis de los descargos

21. En su escrito de descargos, Camama alegó que al momento de la supervisión regular 2016, personal del OEFA solicitó el instrumento de gestión ambiental. Ante ello, se les informó que no contaban con dicho instrumento, por desconocimiento de la Administración; sin embargo, ha realizado el trámite correspondiente ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas, a efectos de regularizar la situación antes mencionada, habiendo sido informado que no había forma de solucionar dicha situación. Asimismo, indica que se encuentra a la espera de la modificación del Nuevo RPAAH, a fin de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado.
22. Por otro lado, se pronunció por los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2016 referidos al inadecuado acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos que genera su establecimiento, así como a la no presentación de la Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los años 2015 y 2016, respectivamente.
23. En ese sentido, corresponde analizar los descargos presentados por el administrado. Sobre el particular, la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Nuevo RPAAH, estableció que para los casos de actividades de comercialización de hidrocarburos que estén desarrollando la actividad sin contar con la certificación ambiental correspondiente antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento, el titular podía presentar por única vez a la autoridad competente un Plan de Adecuación Ambiental como Instrumento de Gestión Ambiental Complementario, para su evaluación¹².



¹¹ Folio 9 (reverso) del expediente.

Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM

"Segunda.- Del Plan de Adecuación Ambiental para actividades e instalaciones en marcha

(...)Del mismo modo, en el caso de actividades de comercialización de hidrocarburos que estén desarrollando la actividad sin contar con la certificación ambiental correspondiente antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento, el Titular podrá presentar, por única vez, a la Autoridad Ambiental Competente un Plan de



24. Asimismo, la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Nuevo RPAAH estableció que el Plan de Adecuación Ambiental se aplica sin perjuicio de las facultades sancionadoras que ostentan la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental y la autoridad de fiscalización en materia técnica y de seguridad, ni del desarrollo de los procedimientos y las acciones de supervisión o fiscalización que dichas entidades realizan, en el marco de sus competencias¹³.
25. En atención a ello, los administrados que realizaban actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con la certificación ambiental correspondiente, debieron adecuar sus actividades conforme a las disposiciones establecidas en las normas previamente señaladas.
26. En ese sentido, si bien Camama señaló que no cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado para realizar actividades de comercialización de hidrocarburos y que se encuentra a la espera de la publicación de un dispositivo legal que modifique el Nuevo RPAAH que le permita contar con la debida certificación ambiental, dicho argumento no eximió su obligación para adecuar sus actividades de comercialización a las disposiciones establecidas en el Nuevo RPAAH, dado que, conforme se ha señalado el Considerando 19 de la presente Resolución, viene desarrollando actividades de comercialización desde el 6 de setiembre del año 2010.
27. Al respecto, de acuerdo al principio de causalidad previsto en el Numeral 8 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable¹⁴.
28. De la lectura sistemática de la normativa aplicable al presente caso, se advierte que el titular de la actividad de comercialización de hidrocarburos debe contar, antes del inicio de sus actividades, con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente el cual será de obligatorio cumplimiento.
29. En este sentido, es importante indicar que Camama es titular de la Actividad de Hidrocarburos y, por lo tanto, responsable del cumplimiento de la normativa antes descrita al contar con una Ficha de Registro de Hidrocarburos N° 35357-050-2010 otorgada por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas –

Adecuación Ambiental como Instrumento de Gestión Ambiental Complementario considerando los impactos ambientales generados en la etapa operativa, de mantenimiento y/o de abandono de la actividad en cuestión, para su evaluación. (...)

¹³ **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM**

"Disposiciones Complementarias Transitorias

Tercera. - De la presentación y aprobación del Plan de Adecuación Ambiental

(...)

La presente disposición se aplica sin perjuicio de las facultades sancionadoras que ostentan la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental y Autoridad de Fiscalización en Materia Técnica y de Seguridad, ni del desarrollo de los procedimientos y las acciones de supervisión o fiscalización que dichas entidades realizan, en el marco de sus competencias.

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

"La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

8. Causalidad.- *La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.*

(...)"





Osinergmin, como autorización para realizar actividades de comercialización de hidrocarburos; por ende, debió contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado antes del inicio de sus actividades o adecuarse a las disposiciones establecidas en el Nuevo RPAAH, a fin de contar con un Plan de Adecuación Ambiental.

30. En ese sentido, los argumentos formulados por Camama no desvirtúan la conducta infractora materia del presente PAS.
31. Cabe señalar que, a la fecha de emisión de la presente Resolución, Camama no presentó sus descargos al Informe Final en el presente PAS.
32. Por lo tanto, ha quedado acreditado que Camama realiza actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
33. Por lo expuesto, dicha conducta configura la infracción imputada en la Tabla N° 2 de la Resolución Subdirectoral; por lo que **corresponde declarar la responsabilidad administrativa de Camama en el presente PAS.**

IV. CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA Y/O DISPOSICIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS.

IV.1 Marco normativo para la emisión de medidas correctivas

34. Conforme al numeral 136.1 del artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**), las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas¹⁵.
35. En caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del Sinefa**) y en el numeral 249.1 del artículo 249° del TUO de la LPAG¹⁶.

¹⁵ Ley N° 28611, Ley General de Ambiente.

"Artículo 136°.- De las sanciones y medidas correctivas

*136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.
(...)"*

¹⁶ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"Artículo 22°.- Medidas correctivas

*22.1 Se podrán 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.
(...)"*

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

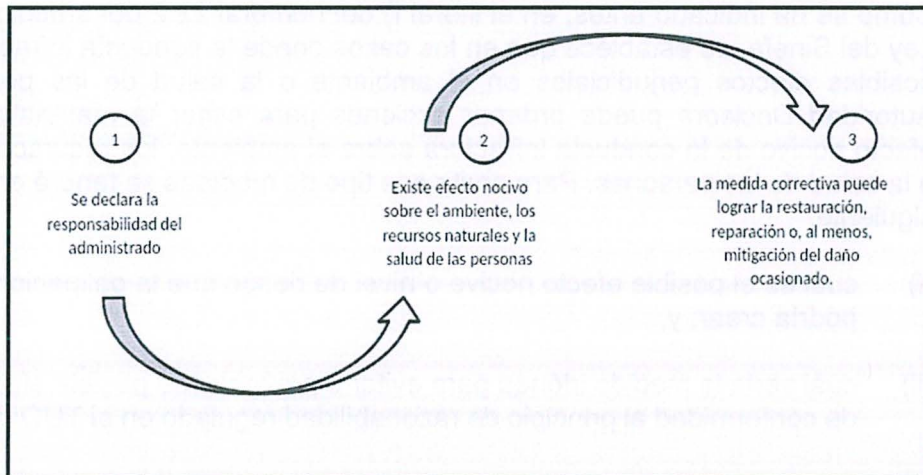
"Artículo 249°.- Determinación de la responsabilidad

249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto".



36. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa¹⁷, establece que para dictar una medida correctiva **es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo** en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa¹⁸, establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo de la conducta infractora** en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
37. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
- Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
 - La medida a imponer permita lograr la reversión, restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

Secuencia de análisis para la emisión de una medida correctiva cuando existe efecto nocivo o este continúa



Elaboración: OEFA

17

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

"Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

18

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

"Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

f) Otras que se consideren necesarias para **evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas**".

(El énfasis es agregado)





38. De acuerdo al marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos¹⁹. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.
39. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:
- No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
 - Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible²⁰ conseguir a través del dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.
40. Como se ha indicado antes, en el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar acciones para evitar la materialización del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:
- cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
 - cuál sería la medida idónea para evitar o prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el TUO de la LPAG

¹⁹ En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho Administrativo. Circulo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.

²⁰ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos"

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

(...)

Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo

(...)

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, obscuro o imposible de realizar".





41. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar²¹, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado o reparado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:
- (i) la imposibilidad de restauración o reparación del bien ambiental; y,
 - (ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.

IV.2 Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva

IV.2.1 Único hecho imputado

42. En el presente caso, la conducta imputada está referida al desarrollo de actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con instrumento de gestión ambiental.
43. De los documentos revisados, a la fecha de emisión de la presente Resolución, se advierte que Representaciones e Inversiones Camama S.A.C. no cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
44. Al respecto, se precisa que el Grifo de Camama se encuentra ubicado en un entorno humano, ya que colinda con viviendas, áreas urbanas y centros educativos, y por lo tanto, existe un flujo considerable de personas que pueden ser afectadas por las actividades de comercialización de combustibles.
45. En este sentido, al no contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente y al realizar actividades de comercialización de hidrocarburos, el administrado **genera un posible efecto nocivo a la vida y salud de las personas**, toda vez que no cuenta con la evaluación, medidas de control y mitigación de impactos negativos generados por las actividades que se realizan en el Grifo.
46. Por lo expuesto, y en estricto cumplimiento del Artículo 22° de la Ley del SINEFA, corresponde el dictado de la siguiente medida correctiva:

Tabla N° 1: Medida correctiva

Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
Representaciones e Inversiones Camama S.A.C. ha realizado actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un	a. Deberá proceder con el cese de las actividades desarrolladas en la estación de servicios hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente.	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente Resolución Directoral.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección: i) Copia del cargo de comunicación del cierre de



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

"Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica".



Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente	b. De verificarse el incumplimiento de lo dispuesto en el literal a. precedente, dentro del plazo establecido en la medida correctiva, la ejecución de lo dispuesto en dicha medida será efectuado por la Dirección de Supervisión, a cuenta y cargo del administrado, sin perjuicio de la responsabilidad derivada del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.		la estación de servicios a la autoridad certificadora ambiental. ii) Un informe con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la estación de servicios que incluyan, entre otros, monitoreos de calidad ambiental, retiro de instalaciones y equipos, retiro y disposición final de residuos, fotografías y/o videos de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84.

47. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva propuesta, se ha tenido en cuenta el tiempo necesario para que el administrado realice: i) el proceso de convocatoria de empresas autorizadas que brinden el servicio de cierre total de actividades, ii) realizar las actividades de retiro de las maquinarias, equipos, instalaciones y otros que se encuentren en dicho establecimiento y iii) la realización del informe de cierre total de actividades. Por lo que un plazo de noventa (90) días hábiles contados desde la notificación de la presente Resolución, se considera un tiempo razonable para la ejecución de la medida correctiva dictada.
48. Adicionalmente se le otorga un plazo de cinco (5) días hábiles para que el administrado presente el informe con las medidas adoptadas para el cierre de las actividades que acredite el cumplimiento de la medida correctiva ante la Dirección Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

V. PROCEDENCIA DE LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA

49. En la Resolución Subdirectoral N° 1033-2017-OEFA/DFSAI/SDI, se propuso que la eventual sanción aplicable tendría como tope mínimo doscientos (200) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y hasta un máximo de veinte mil (20 000) UIT. No obstante, con fecha 16 de febrero del 2018 fue publicada en el diario Oficial El Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, mediante la cual se aprobó la nueva tipificación de infracciones administrativas relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, la misma que establece un nuevo rango de sanción para los casos relacionados al hecho imputado materia del presente PAS. En ese sentido, la nueva sanción monetaria tiene un rango pecuniario mínimo de 0 y como máximo la suma de 30 000 UIT.
50. Sobre el particular, el Numeral 5 del Artículo 246° del TUO 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 favorables**²².



Texto único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

"Artículo 246°.- 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. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición".



51. En tal sentido, resulta pertinente realizar en el presente caso un análisis integral de la regulación anterior y actual sobre la materia para determinar si en el presente caso resulta aplicable un supuesto de retroactividad benigna a favor de Camama.
52. De la comparación entre el marco normativo anterior y el actual, se observa lo siguiente:

Cuadro N° 1: Comparación del Marco Normativo

Análisis Integral aplicado a la Retroactividad Benigna		
Norma	Regulación Anterior	Regulación Actual
Tipificadora	<p>Numeral 3.2 del Cuadro Tipificación de Infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de Actividades en zonas prohibidas, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD</p> <p>Multa: De 200 a 20,000 UIT</p>	<p>Numeral 4.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de Gestión Ambiental, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD</p> <p>Multa: - hasta 30 000 UIT</p>

53. En atención a lo anterior, se evidencia que el marco normativo actual es más favorable para Camama en comparación con el anterior, toda vez que, actualmente la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD dispone una consecuencia jurídica más beneficiosa —en cuanto al tope de sanción mínimo considerado—, razón por la cual, se aplicará el principio de retroactividad benigna en el presente caso.
54. Por lo tanto, corresponde evaluar la multa aplicable en el presente caso en función de la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a ser utilizados en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (en adelante, **Metodología para el Cálculo de las Multas**).

A. Graduación de la de multa

55. La fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en este caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p), lo que luego es multiplicado por un factor²³ F, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, es decir, los factores de gradualidad. La fórmula es la siguiente²⁴:

$$Multa (M) = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [F]$$



²³ Para la estimación de la escala de sanciones se ha empleado la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035- 2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

²⁴ Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.



Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Factores de gradualidad ($1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7$)

i) Beneficio Ilícito (B)

56. El beneficio ilícito proviene de realizar actividades económicas sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.
57. En el escenario de cumplimiento, el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para contar con los servicios profesionales y técnicos idóneos para obtener la certificación ambiental con el instrumento de gestión ambiental pertinente. El cual consiste en una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Plan de Manejo Ambiental (PMA).
58. El costo requerido para el cumplimiento de la normativa asciende a US\$ 7 355.46²⁵. Este costo considera las remuneraciones por los servicios de personal profesional y técnico²⁶, los análisis de laboratorio, así como otros costos directos (por ejemplo, impresión de informes, planos, mapas, transporte) y costos administrativos (por ejemplo, servicios generales, mantenimiento).
59. Una vez estimado el costo evitado, éste es capitalizado aplicando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)²⁷ desde la fecha de inicio del presunto incumplimiento hasta la fecha del cálculo de multa. Este costo evitado es transformado a moneda nacional y expresado en la UIT vigente.
60. El detalle del cálculo del beneficio ilícito se presenta en la Tabla N° 2:

Tabla N° 2: Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito

CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
Costo evitado por realizar actividades sin contar con la debida certificación ambiental ^(a)	US\$ 7 355.46
COK en US\$ (anual) ^(b)	13.27%
COK _m en US\$ (mensual)	1.04%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(c)	88

²⁵ Costo evitado promedio de elaboración de un instrumento de gestión ambiental (DIA o PMA) para el caso en análisis (unidades de hidrocarburos menores), a la fecha de incumplimiento. Para mayor detalle revisar Anexo I.

²⁶ Se consideraron profesiones tales como ingeniería, biología y sociología, con su respectivo apoyo técnico. Considerando los temas a desarrollarse en el instrumento de gestión ambiental requerido para establecimientos que realizan actividades de comercialización de hidrocarburos, según el Anexo 3 del Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

Para estimar los salarios de los servicios profesionales y técnicos se obtuvieron del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014).

²⁷ El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.





Costo evitado capitalizado a la fecha del cese de la conducta infractora $[CE*(1+COK)T]$	US\$ 18 281.99
Tipo de cambio promedio de los últimos 12 meses ^(d)	3.25
Beneficio ilícito a la fecha del cálculo de la multa ^(e)	S/. 59 416.47
Unidad Impositiva Tributaria al año 2018 - UIT ₂₀₁₈ ^(f)	S/. 4 150.00
Beneficio Ilícito (UIT)	14.32 UIT

Fuentes:

- (a) Se consideró como referencia un equipo profesional multidisciplinario mínimo para desarrollar actividades de elaboración de estudios ambientales.
Los salarios de los servicios profesionales y técnicos se obtuvieron del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014)
Asimismo, se empleó un esquema de consultoría, sobre la base de las remuneraciones estimadas.
- (b) Referencia: Vásquez, A. y C. Aguirre (2017). El Costo Promedio Ponderado del Capital (WACC): Una estimación para los sectores de Minería, Electricidad, Hidrocarburos Líquidos y Gas Natural en el Perú. Documento de Trabajo No 37. Gerencia de Políticas y Análisis Económico – Osinergmin, Perú.
- (c) El periodo de capitalización se determinó considerando la normativa referente a la conducta infractora y la fecha del cálculo de multa, según lo desarrollado en la resolución.
- (d) Banco central de Reserva del Perú (BCRP):
- Tipo cambio bancario promedio compra-venta mensual.
- (e) Cabe precisar que si bien el informe tiene como fecha de emisión abril del 2018, la fecha considerada para el cálculo de la multa es marzo del 2018, mes en que se encuentra disponible la información considerada para realizar el cálculo de la multa.
- (f) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestasa/uit.html>)

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

61. De acuerdo a lo anterior, el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción asciende a 14.32 UIT.

ii) Probabilidad de detección (p)

62. Se considera una probabilidad de detección media²⁸ de 0.5 para los casos en los que la infracción fue verificada mediante una supervisión regular. En este caso se trató de una supervisión regular realizada por la Dirección de Supervisión el 5 de setiembre del 2016.

iii) Factores de gradualidad (F)

63. Se ha estimado aplicar los siguientes factores de gradualidad: (a) gravedad de daño al ambiente o factor f1 y (b) perjuicio económico causado o factor f2.
64. Respecto al primero, se considera que el desarrollo de actividades sin contar con el Instrumento de Gestión Ambiental en una zona urbana implica al menos un riesgo de afectación o daño potencial a la salud humana; en consecuencia, el factor de gradualidad f1 asciende a 60%.
65. Por otra parte, se considera que el impacto ocurre en una zona con incidencia de pobreza total de 19,6% hasta 39,1%; en consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 8% al factor de gradualidad f2. En tal sentido, los factores de gradualidad de la sanción resultan en un valor de 1.68 (168%).

66. Un resumen de los factores se presenta en la siguiente Tabla N°3:

Conforme con la tabla N° 1 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.





Tabla N° 3: Factores de gradualidad

FACTORES DE GRADUALIDAD	
Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido	60%
f2. El perjuicio económico causado	8%
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	-
f4. Reincidencia en la comisión de la infracción	-
f5. Corrección de la conducta infractora	-
f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	-
f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	-
(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	68%
Factores de gradualidad: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	168%

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos – DFAI

iv) Valor de la multa propuesta

- 67. Luego de aplicar las probabilidades de detección y los factores de gradualidad respectivos, se identificó que la multa asciende a 48.12 UIT en el escenario de riesgo de afectación o daño potencial a la salud humana.
- 68. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en la Tabla N° 4:

Tabla N° 4: Resumen de la sanción impuesta

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	14.32 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.5
Factores de gradualidad F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)	168%
Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)	48.12 UIT

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos – DFAI

- 69. En consecuencia, la sanación a Representaciones e Inversiones Camama S.A.C. es de una multa ascendente a 48.12 UIT.
- 70. Ahora bien, en aplicación del principio de no confiscatoriedad previsto en el Numeral 12.2 del Artículo 12° del TUO del RPAS, la multa no podrá ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción. Asimismo, los ingresos deberán ser acreditados por el administrado.
- 71. Al respecto, cabe señalar que a la fecha de emisión de la presente Resolución, el administrado no ha atendido el requerimiento de información realizado respecto a sus ingresos brutos percibidos. Por lo tanto, no se ha podido realizar la aplicación del principio de no confiscatoriedad a la multa a imponerse.
- 72. En ese sentido, y en aplicación de lo establecido en numeral 4.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD que Tipifica infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los





Instrumentos de Gestión Ambiental, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia de OEFA, la multa a imponer ascendería a 48.12 UIT's.

En uso de las facultades conferidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011, los Literales a), b) y o) del Artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, y de lo dispuesto en el artículo 6° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de **Representaciones e Inversiones Camama S.A.C.** y sancionar con una multa ascendente a cuarenta y ocho con doce Unidades Impositivas Tributarias (48.12) vigentes a la fecha de pago al haber sido considerado responsable por el incumplimiento de la obligación que consta en la Tabla N° 2 de la Resolución Subdirectorial N° 1033-2017-OEFA/DFSAI/SDI, de conformidad con lo expuesto en el desarrollo de la presente Resolución.

Artículo 2°.- Ordenar a **Representaciones e Inversiones Camama S.A.C.** el cumplimiento de la medida correctiva detallada en la Tabla N° 1 de la presente Resolución. En caso el administrado no ejecute la medida administrativa corresponderá a la Dirección de Supervisión su ejecución, de manera directa o a través de terceros; cuyos costos serán asumidos por el administrado.

Artículo 3°.- Apercibir a **Representaciones e Inversiones Camama S.A.C.** que el incumplimiento de la medida correctiva ordenada en la presente Resolución generará, la imposición de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT que deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva; en caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que el administrado acredite el cumplimiento de la medida correctiva correspondiente, conforme lo establecido en el numeral 22.4 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 4°.- Informar a **Representaciones e Inversiones Camama S.A.C.** que, en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

Artículo 5°.- Informar a **Representaciones e Inversiones Camama S.A.C.** que transcurridos los quince (15) días hábiles, computados desde la notificación de la Resolución que impone una sanción de multa, la mora en que se incurra a partir de ese momento hasta su cancelación total, generará intereses legales.

Artículo 6°.- Informar a **Representaciones e Inversiones Camama S.A.C.**, que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, 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 216° del Texto Único





Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Artículo 7°.- Informar a **Representaciones e Inversiones Camama S.A.C.**, que el recurso de apelación que se interponga contra la medida correctiva ordenada se concederá sin efecto suspensivo, conforme a la facultad establecida en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del 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/PCD²⁹.

Regístrese y comuníquese

.....
Eduardo Melgar Córdova
Director de Fiscalización y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

²⁹ 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
24.6 La impugnación de la medida correctiva se concede sin efecto suspensivo, salvo que la Autoridad Decisora disponga lo contrario".