



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera**

RESOLUCIÓN N° 130-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 0553-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : EMBOTELLADORA LA SELVA S.A.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2680-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 2680-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Embotelladora La Selva S.A. por la comisión de la conducta infractora referida a no presentar el Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental correspondiente al evento acaecido el 14 de julio de 2016 en su Planta de Iquitos, en el plazo establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD.

Asimismo, se dispone que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos proceda con la verificación del cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente Resolución.

Finalmente, se remite la presente resolución a la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Ambiental, a efectos de que apruebe el criterio resolutivo establecido en sus considerandos 69, 70, 71 y 72 como precedente administrativo de observancia obligatoria, cuyo contenido hace referencia al carácter insubsanable de la conducta infractora relativa a la no presentación del Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental dentro del plazo establecido en la normativa ambiental vigente.

Lima, 7 de marzo de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Embotelladora La Selva S. A.¹ (en lo sucesivo, **La Selva**) es titular de la licencia de funcionamiento para la elaboración de bebidas gasificadas jarabeadas y no jarabeadas; actividad realizada en la Planta Iquitos, ubicada en el distrito de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20114050025.

Iquitos, provincia de Maynas, departamento de Loreto (en adelante, **Planta Iquitos**).

2. El 20 de julio del 2016 se realizó una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial**) a las instalaciones de la Planta Iquitos, durante la cual se detectó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, tal como se desprende de lo consignado en el Acta de Supervisión Directa s/n² del 20 de julio de 2016 (en lo sucesivo, **Acta de Supervisión**), en el Informe de Supervisión Directa N° 1022-2016-OEFA/DS-IND³ del 28 de noviembre de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión Directa**) así como en el Informe de Supervisión Complementario N° 286-2017-OEFA/DS-IND⁴ del 5 de abril de 2017 (en lo sucesivo, **Informe Complementario**).
3. Sobre esa base, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (en adelante, **SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en lo sucesivo, **DFAI**) emitió la Resolución Subdirectoral N° 228-2018-OEFA/DFAI/SFAP⁵ del 20 de marzo de 2018, a través de la cual se dio inicio a un procedimiento administrativo sancionador contra La Selva⁶.
4. El 29 de agosto de 2018, la SFAP emitió el Informe Final de Instrucción N° 0511-2018-OEFA/DFAI/SFAP⁷ del 29 de agosto de 2018 (en lo sucesivo, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual se otorgó al administrado un plazo de quince días hábiles para la presentación de los respectivos descargos⁸.
5. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2680-2018-OEFA/DFAI⁹ del 31 de octubre de 2018, mediante la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de La Selva, por la comisión de la siguiente conducta infractora:

² Documento contenido en el CD anexo al Informe de Supervisión Complementario N° 268-2017-OEFA/DS-IND (folio 8).

³ Ibidem.

⁴ Folios 2 al 7.

⁵ Folios 9 al 11. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 30 de marzo de 2018.

⁶ Contra el referido acto administrativo, La Selva presentó descargos el 2 de mayo de 2018 mediante escrito con Registro N° 4056 (folios 14 al 75).

⁷ Folios 76 al 81. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 29 de agosto de 2018.

⁸ Presentados el 28 de setiembre de 2018 mediante escrito con Registro N° 79605 (folios 84 al 142).

⁹ Folios 153 al 161. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 13 de noviembre de 2018.

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
La Selva no presentó el Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental, referido al evento ocurrido el 14 de julio de 2016 en su Planta Iquitos, en el plazo establecido en el Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales bajo el ámbito de competencias del Oefa, aprobado por la Resolución de	Artículo 4°, el literal a) del artículo 5° y el artículo 9° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD ¹⁰ (en adelante, Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales); en concordancia con los 13° y 15° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental ¹¹ (en adelante, Ley del Sinefa).	Literal a) del artículo 5° de la Tipificación de infracciones y escala de sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD ¹² (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD); en concordancia con

¹⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2013.

Artículo 4°.- Obligación de presentar Reportes de Emergencias

- 4.1. El titular de la actividad supervisada, o a quien este delegue, deberá reportar las emergencias ambientales al OEFA, de acuerdo a los plazos y formatos establecidos en el presente Reglamento.
- 4.2. A través del Portal Institucional del OEFA, la Autoridad de Supervisión Directa (<http://www.oefa.gob.pe>) establecerá y mantendrá actualizadas las direcciones electrónicas y los números telefónicos correspondientes para que los administrados realicen el reporte.

Artículo 5°.- Plazos

Los plazos para reportar las emergencias ambientales son los siguientes:

- a) El administrado deberá reportar dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental, empleando el Formato 1: Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del Literal a) del Artículo 7° del presente Reglamento. (...)

Artículo 9°.- Incumplimiento de la Obligación de Reportar

La presentación de los reportes de emergencias ambientales en la forma, oportunidad y modo indicados en el presente Reglamento constituye una obligación ambiental fiscalizable, cuyo incumplimiento amerita el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar.

¹¹ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

Artículo 13.- Reportes de cumplimiento de obligaciones ambientales a cargo del administrado

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en ejercicio de su función supervisora, puede establecer de manera complementaria procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos, declaraciones de parte y cualquier información relativa al cumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados.

La falsedad en las declaraciones o información que se presenten en el marco de tales procedimientos es sancionada por el OEFA, sin perjuicio de otras acciones de fiscalización que correspondan por el incumplimiento de las obligaciones a cargo del administrado.

Artículo 15.- Facultades de fiscalización (...)

c.4 Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, videos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos o utilizar cualquier otro tipo de medio probatorio que sirva para sustentar lo verificado durante las acciones de supervisión.

¹² Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA-CD, que aprueba la tipificación de las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de octubre de 2013.

Artículo 5°.- Infracciones administrativas vinculadas con la presentación del reporte de emergencias ambientales

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD.		el numeral 3.1 del cuadro anexo a la referida norma.

Fuente: Resolución Directoral N° 2680-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA

6. Asimismo, mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2680-2018-OEFA/DFAI, la Autoridad Decisora ordenó al administrado el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
La Selva no presentó el Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental, referido al evento ocurrido el 14 de julio de 2016 en su Planta Iquitos, en el plazo establecido en el Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales bajo el ámbito de competencias del Oefa, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD.	Capacitar al personal en el Procedimiento de Reporte de Emergencias Ambientales.	En un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la resolución emitida por la Autoridad Decisora.	Remitir a la DFAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles adicionales a los otorgados para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico donde se detalle la acción ejecutada respecto a la capacitación del personal, adjuntando fotografías y/o videos, registros de los asistentes, material didáctico, currículo vitae y/o documentos que acrediten la especialización del instructor). El informe técnico deberá ser firmado por el representante legal.

Fuente: Resolución Directoral N° 2680-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA

7. La Resolución Directoral N° 2680-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Constituyen infracciones administrativas vinculadas con la presentación del reporte de emergencias ambientales:

a) No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental los Reportes de Emergencias Ambientales, o remitirlos fuera del plazo, forma o modo establecidos. La referida infracción es leve y será sancionada con amonestación o multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias. (...)

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LA EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL				
INFRACCIÓN BASE	NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
3. OBLIGACIONES REFERIDAS A LA PRESENTACIÓN DEL REPORTE DE EMERGENCIAS AMBIENTALES				
3.1	No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental los Reportes de Emergencias Ambientales, o remitirlos fuera del plazo, forma o modo establecidos.	Artículos 4° y 9° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales y Artículos 13° y 15° de la Ley del SINEFA.	LEVE	Amonestación
				Hasta 100 UIT

- (i) La DFAI señaló que, de conformidad con lo consignado en el Acta y el Informe de Supervisión Complementario, el 14 de julio de 2016 se produjo una descarga de amoniaco en las instalaciones de La Selva; sin embargo, el administrado remitió al OEFA el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales seis días después de ocurrida la citada emergencia, incumpliendo el plazo de veinticuatro horas establecido en el Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales.

Sobre la obligación de presentar Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales

- (ii) Con relación al argumento formulado por La Selva respecto a que no se encontraba obligado a presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, toda vez que la descarga de amoniaco no generó un daño potencial al medio ambiente, la Autoridad Decisora precisó que el artículo 3° del Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales establece que se considera como una emergencia ambiental al (i) evento súbito o imprevisible que (ii) incida en la actividad del administrado y que (iii) genere o pueda generar deterioro al ambiente. Asimismo, indicó que el segundo párrafo del citado artículo establece de modo enunciativo cuáles son los eventos o sucesos que son considerados como emergencias ambientales y, por ende, deben ser reportados por titulares bajo el ámbito de competencia del OEFA.
- (iii) En esa medida, la DFAI precisó que la comunicación de la fuga de amoniaco a entidades de salud ambiental y salud ocupacional no exime al administrado de la obligación de realizar el procedimiento establecido en el Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales.
- (iv) De otro lado, en torno al argumento del administrado según el cual el Acta de Constatación del 19 de julio de 2016 evidenciaría que el OEFA pudo tomar conocimiento oportuno de la fuente o área donde se produjo la descarga de amoniaco; la DFAI precisó que la Oficina Desconcentrada de Loreto (en lo sucesivo, **OD Loreto**) suscribió dicha acta dado que tomó conocimiento de la emergencia mediante reportes periodísticos, mas no a causa de la presentación del Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental a cargo del administrado en el plazo estipulado en la norma correspondiente, razón por la cual la DS no pudo realizar una identificación oportuna de la emergencia mencionada.

Sobre la calificación de Emergencia Ambiental para la descarga de amoniaco

- (v) La Autoridad Decisora señaló que, aun cuando el administrado alegara que no presentó el Reporte Preliminar debido a que i) la Hoja de Seguridad del amoniaco establece que la fuga de esta sustancia química afecta únicamente al ecosistema acuático y su área de influencia directa e indirecta no contempla espacio de vida acuática y ii) la descarga de amoniaco no generó afectación alguna a la salud de la población que forma parte del área

de influencia directa del proyecto (siendo que únicamente ocasionó perjuicio a la salud de los trabajadores), de conformidad con lo establecido en el artículo 3° del Reglamento de Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, basta que haya ocurrido un evento que cuente con las características de emergencia ambiental para que deba ser reportado al OEFA; es decir, que sea súbito o imprevisible, generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que incidan en la actividad del administrado, y que generen efectos negativos o puedan generar deterioro al ambiente.

- 
- 
- (vi) De otro lado, la DFAI indicó que, si bien la Hoja de Seguridad del amoniaco indica que aquel es tóxico para la vida acuática, en las secciones posteriores del mencionado documento se detalla la ejecución de medidas de protección a los componentes ambientales agua, aire, suelo; toda vez que el amoniaco genera un impacto sobre ellos.
- (vii) Así también, de forma contraria a lo expuesto por el administrado, la DFAI precisó que, de conformidad con su Instrumento de Gestión Ambiental, el área de influencia directa de Planta Iquitos se encuentra ubicada en una zona céntrica y cercana a algunas viviendas y a un centro educativo.
- (viii) En tal sentido, la mencionada autoridad señaló que, de conformidad con el Programa Internacional de Seguridad de las Sustancias Químicas emitido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como lo señalado por la Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades (ATDSR), el amoniaco es un gas irritante y corrosivo que genera riesgo de afectación a la salud de las personas, afectando principalmente la piel y las mucosas, generando quemaduras a nivel ocular, cutáneo y respiratorio.
- (ix) En cuanto al argumento del administrado según el cual la prevención en temas de seguridad y salud ocupacional no es competencia del OEFA; la DFAI indicó que el mismo debe ser desestimado, toda vez que el OEFA desempeña sus acciones de supervisión y fiscalización con la finalidad de amparar tanto la salud de las personas, en un sentido amplio, así como al medio ambiente.

Sobre la subsanación voluntaria

- 
- 
- (x) Con relación a la calificación del incumplimiento detectado –al respecto La Selva mencionó que este debe calificar como leve, dado que lo presentó de forma voluntaria antes de la imputación de cargos– la DFAI señaló que la importancia de su presentación radica en que la Autoridad Supervisora podrá conocer la descripción del evento (causas, acciones, coordinaciones y daños) y encuéntrese encontrará en condiciones de verificar la magnitud de los impactos ambientales, así como constatar si desde la fecha de la emergencia el administrado implementó medidas para contener y/o mitigar los efectos del mismo.

- (xi) En tal sentido, la DFAI indicó que, al no remitir el Reporte Preliminar en el plazo previsto por el Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales, el administrado impidió que el OEFA se constituya oportunamente a la Planta Iquitos a efectos de verificar los posibles daños al ambiente producto de la fuga de amoniaco, así como las medidas de mitigación inmediatamente adoptadas; por lo tanto, concluyó que la infracción materia de análisis no es subsanable.
- (xii) Sobre la supuesta vulneración del requisito validez referido a la debida motivación, la DFAI precisó que en tanto la no presentación oportuna del Reporte Preliminar se encuentra tipificada como una infracción grave la calificación del incumplimiento como trascendente se encuentra debidamente sustentada.

Sobre la presunta vulneración del principio de predictibilidad o confianza legítima

- (xiii) En sus descargos, el administrado señaló que se vulneró el principio de predictibilidad y confianza legítima, debido a que, mediante la Resolución Directoral N° 899-2017-OEFA/DFSAI, se archivó el procedimiento administrativo sancionador seguido en el expediente N° 1689-2014-OEFA/DFSAI/PAS en el extremo referido a la presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales.
- (xiv) Al respecto, la DFAI señaló que, en el presente caso, no se vulneró el mencionado principio, en tanto la Resolución Directoral N° 899-2017-OEFA/DFSAI versa sobre un supuesto distinto al imputado al administrado en el presente procedimiento sancionador; siendo que aquel, no guarda identidad con los hechos materia de análisis.
- (xv) Mediante escrito presentado el 4 de diciembre de 2018, La Selva interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral N° 2680-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

Sobre la obligación de presentar el reporte preliminar de emergencia ambiental

- a) Al respecto, el administrado señaló que no consideró presentar el reporte preliminar de emergencia debido a que la Hoja de Seguridad del amoniaco establece que una fuga de dicha sustancia química únicamente puede generar una afectación al ecosistema acuático y su área de influencia directa no contempla algún espacio de vida acuática.
- b) Asimismo, señaló que, en el presente caso, al no haberse emitido grandes niveles de concentración de amoniaco, no se generó afectación alguna a la atmósfera, conforme se desprende de su Hoja de Seguridad. En esa misma línea, indicó que el amoniaco es reciclado naturalmente.

¹³

Folios 164 al 224. Presentado mediante escrito con Registro N° 97457.

- c) De otro lado, La Selva alegó que no envió el Reporte Preliminar de Emergencias al OEFA porque la descarga no generó afectación alguna a la salud de la población o comunidad que forma parte del área de influencia del proyecto, toda vez que la descarga se realizó en un área específica de la planta.
- d) En tal sentido, indicó que, si bien el amoniaco es una sustancia química tóxica por inhalación, corrosiva en todas las partes del cuerpo y puede generar quemaduras; el principal foco de atención a consecuencia de la descarga de amoniaco eran sus trabajadores, siendo que la entidad administrativa competente para velar por la salud de los mismos es la SUNAFIL y no el OEFA.

Sobre la subsanación voluntaria

- e) Al respecto, el administrado señaló que el ordenamiento jurídico establece que el administrado puede realizar la subsanación de toda infracción siempre que sea de manera voluntaria y antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.
 - f) En ese sentido, el administrado alegó que, en tanto presentó el Reporte Preliminar de Emergencias el 20 de julio de 2016, esto es, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador y dado que no medió requerimiento de la DS durante la Supervisión Regular, corresponde que la infracción se considere subsanada. Asimismo, indicó que de conformidad con lo señalado en la Resolución Directoral N° 899-2017-OEFA/DFSAI, dicha conducta es subsanable, por lo que, en el presente caso al no haber sido considerada como tal, se ha producido la vulneración del principio de predictibilidad y confianza legítima.
 - g) Asimismo, La Selva indicó que el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2016 debió ser calificado como leve y no trascendente; por tanto, debe considerarse que la conducta infractora es subsanable.
 - h) En atención a lo expuesto, La Selva alegó que, en la Resolución Impugnada, la Autoridad Decisora no observó los requisitos de validez de competencia, procedimiento regular, objeto y motivación; por tanto, solicitó que se declare su nulidad.
8. El 11 de diciembre de 2018, el administrado presentó el escrito con Registro N° 99070¹⁴, a fin de acreditar el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

¹⁴

Folios 228 al 256.

II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁵, se crea el OEFA.
10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011¹⁶ (en lo sucesivo, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁷.

¹⁵ Decreto Legislativo N° 1013, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente.

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

¹⁶ Ley N° 29325, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

Artículo 6°. - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

- c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

¹⁷ Ley N° 29325

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 048-2015-OEFA/CD se estableció que el OEFA, a partir del 14 de diciembre de 2015, asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras previstas en la División 15: "1554 Elaboración de bebidas no alcohólicas; producción de aguas minerales".
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁹, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁰, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y

¹⁸ Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de junio de 2011.

Artículo 1°.- Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

¹⁹ Ley N° 29325

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

²⁰ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)²¹.

15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²², prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En el ordenamiento jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²³.
18. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²⁴ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁵; y, (iii) como conjunto de

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²² **Ley General del Ambiente**

Artículo 2°. - Del ámbito (...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁴ **Constitución Política del Perú de 1993**

Artículo 2°. - Toda persona tiene derecho:(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

²⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares.

obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁶.

19. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁷: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica²⁸; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida²⁹.
20. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁰.

²⁶ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

²⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

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

IV. ADMISIBILIDAD

23. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³¹ (en adelante, TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son determinar:

- (i) Si el administrado se encontraba obligado a presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales.
- (ii) Si se configuró la causal eximente de responsabilidad administrativa contenida en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.
- (iii) Si se vulneró el principio de predictibilidad o de confianza legítima, establecido en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG
- (iv) Si se vulneraron los requisitos de validez del acto administrativo referidos a la competencia, objeto, motivación y procedimiento regular.

³¹

TUO de la LPAG

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1. Determinar si La Selva se encontraba obligado a presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales

25. De forma previa al análisis de los argumentos esgrimidos por La Selva en su recurso de apelación, esta sala considera oportuno señalar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13° de la Ley del Sinefa, el OEFA, en ejercicio de su función supervisora, está facultado para establecer, de manera complementaria, procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos, declaraciones de parte y cualquier información relativa al cumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados.
26. Con relación a ello, se tiene que, de conformidad con los artículos 4°, 5° y 6°³² del Reglamento de Reportes de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, el titular de las actividades supervisadas deberá reportar las emergencias ambientales al OEFA, conforme a la forma, modo y plazo establecidos en dicho cuerpo normativo.
27. Sobre el particular, la norma referida establece que, en el caso del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, el administrado deberá presentarlo mediante el formato 1, dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental, a través de la vía electrónica.
28. En ese sentido, ante una emergencia ambiental, el administrado debe realizar la comunicación de la misma, de acuerdo al siguiente detalle:

Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales

- a) Presentación del Formato 1: Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, en el que se consigne la información preliminar con la que se cuente respecto del evento.
- b) La presentación del mencionado formato deberá realizarse dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental.
- c) El medio que debe utilizar el administrado para la comunicación del Reporte

³²

Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD

Artículo 5°.- Plazos

Los plazos para reportar las emergencias ambientales son los siguientes:

- a) El administrado deberá reportar dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental, empleando el Formato 1: Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del Literal a) del Artículo 7° del presente Reglamento (...)

Artículo 6.- Medios para realizar el Reporte de Emergencias

Los medios que podrá utilizar el administrado para realizar el reporte de emergencias ambientales son los siguientes: a) Por vía electrónica. b) Por la Mesa de Partes institucional (Oficina de Trámite Documentario), tanto de la Sede Central ubicada en la ciudad de Lima, como el de las Oficinas Desconcentradas del OEFA a nivel nacional, dentro de su respectivo horario de atención. En caso los Reportes de Emergencias sean recibidos por las Oficinas Desconcentradas, estas deberán remitirlos de inmediato a la sede central del OEFA. c) Otros medios que determine el OEFA. De manera opcional y complementaria, el administrado podrá utilizar la vía telefónica, a través del número que se encuentra publicado en el Portal Institucional del OEFA

Preliminar de Emergencias Ambientales es a través de la vía electrónica.

29. Del mismo modo, debe tenerse en consideración que en el literal a) del artículo 5° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, se regula como infracción el supuesto de no remitir al OEFA el Reporte de Emergencia Ambiental, o hacerlo fuera del plazo, forma o modo establecido.
30. En ese sentido, corresponde verificar si La Selva cumplió con presentar oportunamente el Reporte Preliminar de la emergencia ambiental ocurrida el 14 de julio de 2016 en la Planta Iquitos.

Sobre los hechos acaecidos tras la emergencia ambiental

31. De la revisión de los actuados obrantes en el expediente, se tiene que tras la comunicación directa³³ realizada el 19 de julio de 2016 por la OD de Loreto realizada –a través de la cual se puso de conocimiento del OEFA la emergencia ambiental del 14 de julio de 2016 – la DS elaboró el Plan de Supervisión especial a la unidad operada por el administrado.
32. En ese sentido, los hechos detectados durante la Supervisión Especial 2016, fueron consignados en el Acta de Supervisión, conforme el siguiente detalle³⁴:

³³ Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 721-2016-OEFA/DS-IND, p. 2. Documento contenido en el CD anexo al Informe de Supervisión Complementario N° 286-2017-OEFA/DS-IND (folio 8)

³⁴ Acta de Supervisión S/N, p. 2. Documento contenido en el CD anexo al Informe de Supervisión Complementario N° 286-2017-OEFA/DS-IND (folio 8)

N°	OCURRENCIAS ADICIONALES A LA SUPERVISIÓN DIRECTA
1	Siendo las 10:00 horas del día 20 de julio de 2016 el equipo supervisor de OEFA se apersono a la Planta Iquitos de titularidad de Embotelladora La Selva S.A. ubicada en la Calle Echenique 224-226, Distrito de Iquitos, Provincia de Maynas, Departamento de Loreto, siendo atendidos por el Sr. Johnny Adalberto Mío LLuen, Jefe de Capital Humano, Joab Rengifo Murrieta, Supervisor de Seguridad y Jean Paul Reátegui Panduro, Supervisor de Producción.
2	Durante la supervisión se observa que el administrado cuenta con una zona de procesos industriales donde se realizan las actividades de elaboración de bebidas, producción de jarabes, llenado, envasado (línea de vidrio y línea PET- no retornable) y almacenamiento de producto terminado.
3	Cabe señalar, que conforme a lo indicado por el administrado, el amoniaco es utilizado como refrigerante para la elaboración de bebidas en el área de envasado y funciona en un circuito cerrado a través del cual el amoniaco en estado líquido es utilizado para el enfriamiento de las bebidas, y debido a la variación de temperatura pasa a un estado gaseoso, que luego a través de los condensadores regresa a su estado líquido original para luego continuar con el circuito mencionado.
4	Los representantes del administrado manifiestan que el día 14 de julio del 2016 a horas 13:30 debido a las variaciones de tensión eléctrica en la red de suministro público se produjeron cortes intempestivos del servicio, que ocasionaron un incremento de la presión en el sistema de refrigeración y la activación de la válvula de seguridad ubicada en el condensador o torre de enfriamiento (a una presión equivalente a 250 Psi) generándose una descarga de amoniaco al ambiente por aproximadamente 5 a 6 minutos, con la finalidad de nivelar la presión del sistema. Adicionalmente, se observa que el administrado cuenta con una poza usada para la purga del sistema de amoniaco. Al respecto, el representante del administrado manifiesta que una vez activado el sistema de alarmas ante la descarga de amoniaco, la brigada de emergencia se encargó de la evacuación del personal de la planta. Seguidamente, se realizaron trabajos para la contención del amoniaco, utilizando el sistema contra incendios de la planta para la aspersión del agua en forma de neblina, a fin de encapsular el amoniaco liberado, siendo esta agua residual canalizada a la planta de tratamiento.
5	Cabe señalar que durante la supervisión se observó que área donde se ubica el tanque de almacenamiento de amoniaco colinda con el área de mantenimiento, el área de llenado de botellas y el portón de salida de la planta hacia la calle Putumayo y un predio particular.
6	Asimismo, se observa que el administrado cuenta con una planta de tratamiento de aguas residuales industriales (PTAR) para el tratamiento de sus efluentes, que consta de un pozo de neutralización, tanques biodigestores, tanque clarificador, tanque de contacto (purificación), tanque de filtración de arena y carbón, filtro de manga y tanque de almacenamiento. Las aguas residuales obtenidas luego de este sistema de tratamiento son parcialmente reutilizadas para el sistema de refrigeración y otra parte es descargada a la red pública de alcantarillado. Cabe señalar que el representante del administrado manifiesta que los lodos obtenidos como resultado de la acumulación de sólidos suspendidos son prensados y evacuados mediante una EPS- RS autorizada, con una frecuencia de aproximadamente dos meses.
7	Durante la supervisión se realizó el registro de coordenadas y tomas fotográficas de los componentes de la planta industrial.

Fuente: Acta de Supervisión

33. Hallazgos, por otro lado, analizados a través del Informe de Supervisión Directa y del Informe Complementario, donde la Autoridad Supervisora concluyó que el administrado habría incumplido lo señalado en la normativa ambiental vigente, toda vez que remitió el Reporte Preliminar de Emergencias **seis días después de ocurrida la mencionada emergencia ambiental**³⁵ –esto es, el 20 de julio de 2016– y **no dentro del plazo de veinticuatro horas de su acaecimiento**.
34. Tomando como sustento los mencionados medios probatorios, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de La Selva por no presentar el Reporte Preliminar de Emergencias dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida la misma, plazo establecido en el Reglamento de Reporte de Emergencias

³⁵ Informe de Supervisión Complementario N° 286-2017-OEFA/DS-IND, p. 3 (folio 3).

Ambientales; conducta que constituye la infracción prevista en el literal a) del artículo 5° de la RCD N° 042-2013-OEFA/CD.

Respecto a los alegatos formulados por La Selva en su recurso de apelación

Con relación a la no generación de impacto alguno sobre el ambiente

35. Sobre el particular, el administrado señaló que no se encontraba obligado a presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales puesto que el hecho acaecido el 14 de julio de 2016 en las instalaciones de Planta Iquitos no constituye una emergencia ambiental. Para justificar dicha aseveración señaló los siguientes argumentos:

- La Selva considera que el último elemento de la definición de emergencia ambiental (esto es, el referido a la generación del deterioro al ambiente) no se ha verificado en el presente caso; para ello, precisó que la Hoja de Seguridad del amoniaco establece que la fuga de esta sustancia química afecta únicamente al ecosistema acuático; en ese sentido, en la medida que la zona de influencia de la Planta Iquitos no contempla algún espacio de vida acuática que deba ser protegido, el argumento de la DFAI no puede ser considerado como válido.
- La descarga de amoniaco no generó una afectación al ambiente, en la medida en la que dicha sustancia se encuentra naturalmente en el ambiente y puede degradarse fácilmente en la atmósfera, sin generar afectación alguna sobre ella; tal como lo reconoce en la propia hoja de seguridad.

36. Al respecto, esta Sala considera necesario partir de la premisa recogida en el artículo 3° del Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales, donde se define una emergencia ambiental bajo el siguiente tenor:

Artículo 3°.- Definición de emergencia ambiental

Entiéndase por emergencia ambiental al evento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que incidan en la actividad del administrado y que generen o puedan generar deterioro al ambiente, que debe ser reportado por este al OEFA.

De modo enunciativo, los supuestos de emergencias ambientales que deben reportarse son los siguientes: incendios; explosiones; inundaciones; derrames y/o fugas de hidrocarburos en general; vertimientos extraordinarios de aguas de producción o residuales; entre otros. (Subrayado agregado)

37. De la citada definición es posible colegir, entonces, que para que se constituya la figura de la emergencia ambiental, el ordenamiento jurídico vigente, estima necesaria la concurrencia de tres elementos convergentes: (i) que se trate de un evento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas, (ii) que incidan en la actividad del administrado, y (iii) que generen o puedan generar un deterioro al ambiente.

38. Con relación a este último elemento, resulta necesario traer a colación el contenido descrito en la Hoja de Seguridad del amoniaco³⁶ –alegada por La Selva en su recurso de apelación–, la misma que contiene la siguiente información:

 <p>ABOCOL Abonos Colombianos S.A.</p>	<p>AMONIACO ANHIDRO</p>
<p>ABONOS COLOMBIANOS S.A</p>	<p>HOJA DE DATOS DE SEGURIDAD N.U: 1005</p>
<p>Zona Industrial de Mamonal Km 11. (Colombia) Tels. (57-5) 6688300- 6688343 - 6688353. Fax: (57-5) 6685653 – 6685153 Internet: www.abocol.com e-mail: emergencias@abocol.com</p>	<p>Teléfonos de emergencia durante las 24 horas Cartagena CISPROQUIM: 018000916012 Santa fe de Bogota CISTEMA SURATEP: 018000941414</p>
<p>1. IDENTIFICACIÓN DEL PRODUCTO</p>	
<p>NOMBRE: Amoniaco FORMULA QUÍMICA: NH₃ USOS: Como materia prima en la fabricación de fertilizantes, ácido nítrico y nitrato de amonio. Cantidades menores son utilizadas en la fabricación de fibras sintéticas, refrigeración, en la industria química y como solvente para muchos compuestos y elementos.</p>	
<p>2. COMPOSICIÓN DEL PRODUCTO</p>	
<p>AMONIACO (NH3)</p>	
<p>UN: 1005 CAS: 7664-41-7</p>	
<p>3. IDENTIFICACIÓN DE LOS PELIGROS.</p>	
<p>ATENCIÓN!! La información relacionada con este producto puede no ser valida si este es utilizado en combinación con otros materiales o en otros procesos.</p>	
<p>RIESGOS A LA SALUD HUMANA</p> <p>El amoniaco es tóxico por inhalación, corrosivo a todas las partes del cuerpo y las salpicaduras de amoniaco líquido pueden producir severas quemaduras.</p> <p>Contacto con la piel: Las salpicaduras de amoniaco pueden producir severas quemaduras en la piel.</p> <p>Contacto con los ojos: Las salpicaduras de amoniaco líquido pueden causar daños permanentes en los ojos.</p> <p>Ingestión: Puede causar inmediatamente severa corrosión y daños en el tracto gastrointestinal</p> <p>Inhalación: Dependiendo de la concentración de vapores de amoniaco, la exposición puede causar irritación en los ojos, nariz y garganta, tos y dificultad para respirar. Exposiciones a altas concentraciones, para cortos periodos, puede resultar con severos daños pulmonares. Se puede producir enema pulmonar después de las 48 horas de una exposición severa y que podría llegar a ser mortal.</p>	
<p>OTROS RIESGOS</p>	
<p>Los gases de amoniaco son inflamables pero la ignición es muy difícil al aire libre. En recinto cerrado las mezclas de amoniaco y aire pueden ser inflamables/explosivas. Existe peligro de rotura de tanques o depósitos cuando son calentados. Los grandes derrames de amoniaco líquido pueden producir una densa nube, disminuyendo la visibilidad.</p>	
<p>Sobre el medio ambiente: El amoniaco es tóxico para la vida acuática.</p>	

Fuente: Hoja de Seguridad del Amoniaco

³⁶ Documento del Informe de Supervisión, pp. 13 al 18, contenido en el disco compacto que obra a folio 18.

ABOCOL
Abonos Colombianos S.A.

AMONIACO ANHIDRO

OEFA
Oficina de
Supervisión
FOLIO Nº
118

- Ventilar la zona de derrame o fuga para dispersar los vapores. Retirar los focos de ignición.
- Considerar el cubrir con espuma para reducir la evaporación. Contener los derrames, si es posible. Usar agua pulverizada para combatir la nube de gas. No aplicar agua directamente a los grandes derrames de amoníaco.
- Informar a la autoridad correspondiente, en caso de contaminación accidental de los cursos de agua y drenajes.
- Rocíar con agua para reducir el vapor. Utilizar agua pulverizada para dispersar los vapores y para proteger al personal que trata de contener la fuga. No aplicar agua directamente sobre la fuga.
- Evitar que el producto entre en alcantarillas y espacios cerrados. Material adecuado: cojines humedizadores.

Medidas de protección ambiental:

Tomar las medidas necesarias para evitar la contaminación de cualquier corriente de agua y drenajes.

Derrame en tierra

- Contener el derrame con tierra, arena o material absorbente compatible.
- Excavar una zanja o foso para contener el producto derramado.
- Si el derrame es pequeño, absorber con un producto compatible (Material adecuado: absorbente UNIVERSAL UN ANILLO de tubos, barreras, almohadillas, bolsas, rollos o granza) y depositar en contenedores. Cerrar herméticamente y etiquetar.
- Retirar la tierra contaminada.
- Limpiar el área con agua abundante.

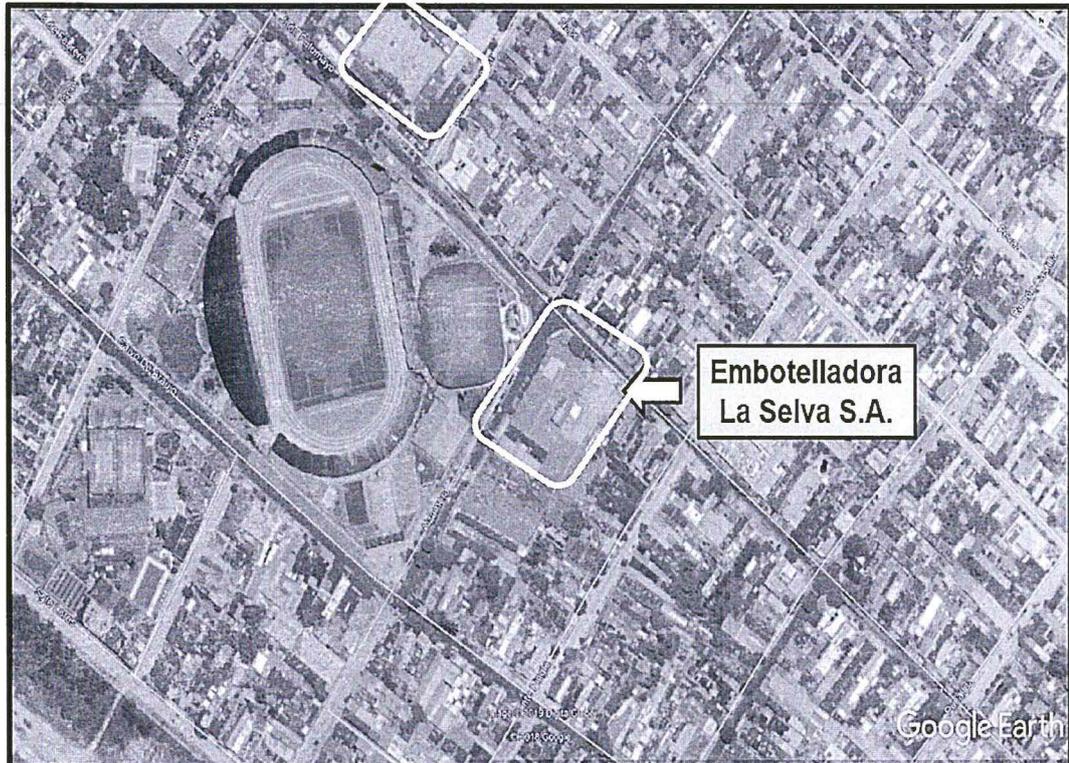
Derrame en agua

- Notificar a las autoridades competentes que el agua está potencialmente contaminada.
- Contener el agua contaminada mediante diques de contención.

Fuente: Hoja de Seguridad del Amoníaco

39. Así pues, de la información contenida en la Hoja de Seguridad de la sustancia materia de análisis, es posible advertir que el contacto con el amoníaco no solo es susceptible de generar una afectación a la vida acuática, sino que además la exposición a sus vapores puede incidir negativamente sobre otros componentes tales como el agua, aire o suelo, e incluso sobre la salud humana.
40. En esa medida, como quiera que dicha sustancia posee características de peligrosidad que no solo afectan a la vida acuática, el argumento del administrado tendiente a deslindar responsabilidades puesto que la unidad fiscalizable no tiene contacto directo con vida acuática, no tiene asidero; máxime si, de la propia motivación realizada por la Autoridad Decisora, se señaló que la Planta Iquitos se encuentra ubicada en una zona cercana a viviendas y a un centro educativo, comprobándose en ese sentido que la fuga de amoníaco, al entrar en contacto con el aire – mermando su calidad– generaría un riesgo de afectación sobre la población cercana.

41. Sustento de la DFAI que, a mayor abundamiento, fue corroborado por este colegiado, a través de la georreferenciación de las coordenadas que se encuentran en el Acta de Supervisión³⁷, la cual arroja la ubicación que se muestra a continuación y a partir de la cual se observa que la unidad fiscalizable se ubica en zona urbana:



Fuente: Google Earth
Elaboración: TFA

42. Por otro lado, este órgano colegiado considera necesario efectuar una precisión al argumento formulado por el administrado en virtud del cual, de conformidad a lo establecido en la Guía para la Salud y la Seguridad N° 37 - Amoniaco, sólo se debe notificar a las autoridades públicas cuando el amoniaco hubiera penetrado a una corriente de agua o a un drenaje, o si ha contaminado el suelo o la vegetación.
43. Al respecto, ha de indicarse que el fragmento de la citada Guía no resulta relevante a efectos de analizar la conducta infractora materia del presente procedimiento sancionador, dado que la misma hace referencia a las acciones que se recomiendan adoptar a fin de eliminar la sustancia, y no a la obligación de reportar la descarga de la misma a las autoridades competentes; conforme se muestra a continuación:

³⁷ Documento del Informe de Supervisión N° 1022-2016-OEFA/DS-IND, pp. 38 y 39, contenido en el disco compacto que obra a folio 8.

CENTRO PANAMERICANO DE ECOLOGÍA HUMANA Y SALUD, DIVISIÓN DE SALUD Y AMBIENTE, ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Programa Internacional de Seguridad de las Sustancias Químicas. Guía para la salud y la Seguridad N° 37. Amoniaco*, p. 16.

4.5.2 Eliminación

Los derrames líquidos pueden lavarse hacia un drenaje y los vapores podrán "derribarse" con nebulización de agua. Es posible el drenaje hacia una alcantarilla o a un cuerpo de agua importante, cuando se juzgue que el efecto de la solución resultante será menos grave que el efecto de los vapores. Los derrames de soluciones deberán ser lavados con abundante agua. Si ha penetrado amoníaco a una corriente de agua o a un drenaje, o si ha contaminado el suelo o la vegetación, notificar a la policía o a las autoridades públicas.

44. En virtud a lo expuesto, a criterio de este Tribunal, el solo hecho de que se hubiera producido la fuga de amoníaco, acarrea la puesta en peligro de todos los componentes que estuvieran en contacto con aquel (como la afectación al aire y la subsecuente afectación a la salud humana); configurándose, en consecuencia, la existencia de una emergencia ambiental que debía ser comunicada al OEFA dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida, de conformidad con lo señalado en el literal a) del artículo 5° del Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales.
45. Por consiguiente, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en el presente extremo, toda vez que ha quedado acreditado que el administrado se encontraba obligado a poner en conocimiento de la DS, la existencia de una emergencia ambiental y dentro del plazo establecido para tal efecto.

Sobre la falta de competencia del OEFA

46. De otro lado, el administrado señaló que el OEFA no es competente respecto de la descarga de amoníaco producida en sus instalaciones, dado que dicha sustancia no se extendió en altas concentraciones al área de influencia directa de la planta. Por tanto, dicho acontecimiento de haber generado afectación solo hubiera sido con relación a la salud de sus trabajadores, siendo en estos casos la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**) única entidad competente para realizar una actividad de fiscalización.
47. Al respecto, esta Sala considera menester indicar que de conformidad con lo señalado en el Acápite II de la presente resolución, a partir del 14 de diciembre de 2015, el OEFA asumió las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras relativas a la elaboración de bebidas no alcohólicas y producción de aguas minerales, rubro al cual pertenece la actividad desarrollada por La Selva.
48. Por lo que, resulta claro que el OEFA, como órgano público técnico especializado, tiene como función principal la de resguardar el equilibrio entre la inversión en

actividades económicas desarrolladas por los administrados – en el caso concreto, en la industria manufacturera– y la protección ambiental, en aras de contribuir al desarrollo sostenible del país. Para lo cual, ha de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental vigente, así como los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de conformidad con lo señalado en el artículo 11° de la Ley del Sinefa.

49. Así, al constituirse la protección al ambiente como la finalidad principal del mencionado órgano especializado, resulta necesario tener en cuenta, además, que el ordenamiento jurídico nacional recoge una definición amplia de ambiente, la cual comprende no solo los elementos de origen natural, sino que la misma se extiende al ser humano como uno de sus componentes.
50. En efecto, el párrafo tercero del artículo 2° de la LGA define al ambiente en los siguientes términos:

Elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros. (Subrayado agregado)

51. Y, en esa línea, la doctrina nacional, ha remarcado la extensión de dicha definición legal; siendo que, Foy Valencia³⁸ señala lo siguiente:

El ámbito de la LGA se extiende espacialmente sobre todo el territorio nacional, involucra un concepto de ambiente, estrechamente conexo con el de los recursos naturales, la diversidad biológica y la calidad de vida, así como con el conjunto de exigencias ambientales en relación con las actividades humanas, involucra a las políticas y gestión ambiental a todo nivel y se enlaza con todo el sistema legal ambiental. (Subrayado agregado)

52. Llegados a este punto, una vez precisado que el ser humano constituye un componente a ser protegido por el ordenamiento jurídico, en el caso concreto se debe indicar que la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el Programa Internacional de Seguridad de las Sustancias Químicas, señaló que el amoniaco se caracteriza por ser un gas incoloro, con olor picante a temperatura ambiente, que alcanza muy rápidamente una concentración nociva en el aire y generando efectos negativos agudos en la salud de los animales y seres humanos³⁹.

53. En esa misma línea, la Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades (ATSDR) ha señalado que la exposición a altos niveles de amoniaco en el aire puede ser irritante para la piel, los ojos, la garganta y los

³⁸ FOY VALENCIA, Pierre. *Tratado de Derecho Ambiental Peruano*. Tomo I. Lima, Instituto Pacífico, 2018, p. 304.

³⁹ CENTRO PANAMERICANO DE ECOLOGÍA HUMANA Y SALUD, DIVISIÓN DE SALUD Y AMBIENTE, ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Programa Internacional de Seguridad de las Sustancias Químicas. Guía para la salud y la Seguridad N° 37. Amoniaco*.

pulmones, y puede producir tos y quemaduras, daño al pulmón y la muerte; las personas asmáticas son especialmente sensibles a dicha sustancia⁴⁰.

54. Por consiguiente, se ha de tener que en cuenta que el presente procedimiento administrativo sancionador, no versa respecto de las medidas de seguridad que La Selva debe adoptar para con los trabajadores de la mencionada unidad fiscalizable; sino que el mismo, está ligado a la existencia de un incumplimiento a la normativa ambiental vigente –vale decir, la no presentación en el plazo establecido del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales– que no permite al OEFA ejercer su función fiscalizadora a efectos de constatar la afectación al ambiente y su subsecuente daño en la salud de las personas (con independencia de que sean o no trabajadores) en tanto quedó acreditado que la exposición al amoniaco genera una afectación a los componentes tales como agua, suelo y aire, así como a la salud de la población aledaña a la Planta donde se detectó la fuga del mismo.
55. En consecuencia, quienes desarrollan actividades en el ámbito de competencias del OEFA, como es el caso de La Selva, se encuentran obligados a presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales a fin de garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, ello independientemente de la información que haya podido presentar el administrado a otras entidades administrativas.
56. Lo cual, se puede constatar incluso en el hecho de que el propio administrado reconoció que la descarga de amoniaco acaecida el 14 de julio de 2016 en Planta Iquitos constituía una emergencia ambiental, toda vez que –aunque de forma extemporánea– presentó el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales⁴¹ el 20 de julio de 2016.
57. En definitiva, corresponde desestimar los argumentos formulados por el administrado con relación a este extremo.

VI.2. Determinar si se configuró la causal eximente de responsabilidad administrativa contenida en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG

58. En su recurso de apelación, La Selva alegó que la conducta infractora materia del presente procedimiento sancionador es de naturaleza subsanable, toda vez que (i) adecuó su conducta antes del inicio del presente procedimiento sancionador, (ii) presentó el Reporte Preliminar de manera voluntaria y (iii) el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2016 debió ser calificado como leve y no moderado.

⁴⁰ AGENCIA PARA SUSTANCIAS TÓXICAS Y EL REGISTRO DE ENFERMEDADES
https://www.atsdr.cdc.gov/es/toxfaqs/es_tfacts162.html
Consulta: 26 de febrero de 2019.

⁴¹ Informe de Supervisión Complementario N° 286-2017-OEFA/DS-IND, p. 3 (folio 3).

59. Con base a dichas alegaciones, esta Sala considera importante exponer el marco normativo sobre el cual se erige la subsanación voluntaria como causal eximente de responsabilidad administrativa y los criterios sentados por esta en el marco de los procedimientos sancionadores seguidos en el OEFA.
60. Así pues, el ordenamiento jurídico nacional reconoce en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, como causal de eximente de responsabilidad, la institución jurídica de la subsanación voluntaria, conforme se muestra a continuación:

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...)

- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255. (Subrayado agregado)

61. Del mencionado precepto normativo, y conforme ha señalado este Tribunal en anteriores pronunciamientos⁴², se advierte que para la configuración de la mencionada eximente de responsabilidad administrativa, han de concurrir las siguientes condiciones:
- (i) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; esto es, antes de la notificación de la imputación de los cargos.
 - (ii) Se produzca de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente.
 - (iii) Se subsane la conducta infractora por parte del administrado⁴³.
62. Ahora bien, llegados a este punto, y dadas las particularidades que revisten las obligaciones ambientales cuyo incumplimiento se analiza en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos ante el OEFA, deviene oportuno precisar que con carácter primigenio a evaluar la concurrencia de los requisitos configuradores de la mencionada eximente, se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado; ello, a partir de la conducta propiamente dicha y desde los efectos que despliega, pues como ha señalado este tribunal en

⁴² Ver las Resoluciones N°s 107-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de mayo de 2018, 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018, 063-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de marzo del 2018, entre otras.

⁴³ Con relación a la subsanación voluntaria, la *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, publicada por el Ministerio de Justicia (Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, 7 de junio de 2017, p. 47) sostiene que: "(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora" (...).

anteriores pronunciamientos⁴⁴, existen infracciones que, debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa, no son susceptibles de ser subsanadas.

63. Para ello, resulta relevante traer a colación la distinción efectuada por la doctrina administrativa con relación a las clases de infracciones (ello, a partir de lo señalado por legislador en el marco de la determinación del cómputo del plazo prescriptorio⁴⁵ donde se recoge cuatro tipos de infracciones: instantáneas, instantáneas de efectos permanentes –llamadas también *infracciones de estado*–, las continuadas y las permanentes⁴⁶); debido a que, de su clasificación, se deriva

⁴⁴ Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, el incumplimiento de una obligación de carácter formal, entre otros.

⁴⁵ TUO de la LPAG

Artículo 252.- Prescripción (...)

252.2 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.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 253, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

⁴⁶ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.*

Disponible en:

http://www.mpfjn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf

Consulta: 26 de febrero de 2019.

De Palma del Teso establece las siguientes definiciones respecto a las infracciones referidas:

- **Infracciones instantáneas:** (...) se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. (...).
- **Infracciones de estado:** (...) se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico, pero no su mantenimiento. La infracción también genera un estado jurídico duradero - como las permanentes- pero, en este caso, la infracción se consume cuando se produce la situación antijurídica. (...).
- **Infracciones continuadas:** La infracción continuada —como el delito continuado— es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario.
- **Infracciones permanentes:** (...) se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción solo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consume la infracción. (...)

una serie de consecuencias jurídicas⁴⁷.

64. Efectuadas tales precisiones, y a efectos de analizar esta cuestión controvertida, resulta idóneo señalar que la conducta infractora por la cual se determinó la responsabilidad administrativa de La Selva en el presente procedimiento sancionador, versa en torno a la no presentación del Reporte Preliminar de Emergencias ambientales dentro de las veinticuatro (24) horas establecidas normativamente.

65. Obligación que, se caracteriza porque i) el bien jurídico protegido es la función fiscalizadora del OEFA y, en esa medida, subsecuentemente la adopción oportuna de medidas de protección ambiental por parte de los obligados y ii) en su cumplimiento, se exige –necesariamente– la observancia de un plazo previamente fijado.

66. Siendo ello así, a criterio de este Tribunal, la obligación incumplida reviste caracteres de una infracción instantánea; la misma que ha sido desarrollada por parte de la doctrina, conforme al siguiente detalle:

(...) se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determine la creación de una situación antijurídica duradera⁴⁸ (...). (Subrayado agregado)

(...) En las infracciones instantáneas la ilegalidad se comete a través de una actividad momentánea por lo que se consume el ilícito sin que ello suponga la creación de una situación duradera posterior. Piénsese en la desatención de una señal ordenadora de tráfico⁴⁹ (...). (Subrayado agregado)

67. Partiendo de lo esbozado, y a efectos de dilucidar la presente cuestión controvertida, este colegiado analizará si la conducta infractora materia de análisis, reviste el carácter de subsanable; para con posterioridad, verificar la concurrencia de los requisitos previstos en el literal f) del numeral 1 del artículo

⁴⁷ BACA ONETO, Víctor Sebastián. La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Revista Derecho & Sociedad, Edición N° 37, 2011, pp. 263 – 274.

En este sentido, si bien el Derecho Administrativo Positivo no ha contemplado la distinción de las distintas clases de infracciones, es preciso distinguirlas, pues de esta calificación se derivan importantes consecuencias jurídicas, especialmente de cara al inicio del cómputo de la prescripción, pero también para determinar la norma aplicable al caso concreto.

⁴⁸ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*. Disponible en: http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf Consulta: 26 de febrero de 2019

⁴⁹ Nieto Alejandro "Derecho Administrativo Sancionador". 5ª Edición. Tecnos. Madrid. 2012, pág. 544.

257° del TUO de la LPAG a efectos de eximir de responsabilidad al administrado por la comisión del hecho imputado.

68. Llegados a este punto, como se señaló en los considerandos previos, el presente procedimiento sancionador tiene como base el incumplimiento de una obligación ambiental –esto es, la referida a la no presentación del Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental en el plazo establecido en la normativa ambiental vigente– cuya naturaleza no se circunscribe únicamente a la presentación *per se* de documentación en aras de que la autoridad competente recabe una información concreta; sino que, por el contrario, la finalidad de su cumplimiento incide de manera significativa en la protección ambiental.

69. En efecto, con relación a la importancia de cumplir la obligación de presentar el Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental dentro del plazo establecido, esta sala estima conveniente acotar lo siguiente:

- Con la presentación del Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental, se pone en conocimiento del OEFA –como autoridad competente– la existencia de una emergencia ambiental susceptible de generar impactos sobre el ambiente, la misma que se origina en el marco de las actividades realizadas por el administrado.
- Así también, la finalidad de que la misma sea presentada dentro del plazo establecido, permitirá a la Autoridad Supervisora tomar conocimiento, de manera oportuna, sobre el hecho que la constituye, a efectos garantizar la eficacia de las acciones de supervisión y fiscalización en materia ambiental; logrando que –en ese sentido– tanto por parte del administrado como de la propia Administración, se accionen las medidas ambientales necesarias para remediar y minimizar los efectos adversos, que la misma hubiera generado sobre el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

70. De lo dicho, se entiende que, la finalidad de la presentación del mencionado reporte en el plazo, forma y modo, no solo permitirá al OEFA conocer las características y circunstancias en las que se produjo la emergencia ambiental (vale decir, incendio, explosión, derrame, entre otros), sino que también le permitirá tomar conocimiento real de la situación del daño ambiental que la misma hubiera ocasionado, dentro del plazo perentorio legalmente establecido, así como de las acciones de mitigación o remediación que se deben llevar cabo.

71. Estando a lo expuesto es posible concluir, que la conducta infractora referida a la no presentación del Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental en el plazo establecido en la normativa ambiental vigente, se caracteriza por ser de naturaleza instantánea; ello, en la medida en la que, la situación antijurídica se configura en un solo momento, esto es, una vez transcurrido el plazo legal previsto para su presentación. Por consiguiente, las acciones posteriores que adopten los administrados destinadas a poner en conocimiento de la Autoridad Supervisora una determinada emergencia ambiental, si bien comunicarán su existencia, no

permitirán tener por subsanada la conducta infractora; puesto que, la infracción se agota con la no remisión de la información en el plazo establecido, incidiendo negativamente en la función fiscalizadora del OEFA dificultándole supervisar y fiscalizar el accionar del administrado, de manera oportuna.

72. Debido a ello, esta sala considera que la conducta infractora referida a no presentar el Reporte Preliminar en el plazo de veinticuatro (24) horas de producida la Emergencia Ambiental -por su naturaleza- no resulta subsanable.
73. Siendo ello así, esta sala es de la opinión que ningún medio probatorio que pudiera presentar el administrado –incluyendo la presentación extemporánea del mencionado reporte– podrá demostrar la subsanación de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, a efectos de que se le exima de responsabilidad, en el marco de lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.
74. Por consiguiente, para este tribunal, no es posible la configuración de la subsanación voluntaria como supuesto de eximente de responsabilidad respecto de la conducta infractora materia del presente procedimiento administrativo sancionador, por las razones expuestas en los considerandos precedentes.
75. Sin perjuicio de ello, con relación a la calificación del hallazgo, debe precisarse que, de conformidad con lo indicado en el Anexo 2 del Informe de Supervisión, la DS realizó el cálculo del riesgo según el Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD⁵⁰; cuyos artículos 14° y 15° establecen lo siguiente:

Artículo 14°.- Incumplimientos detectados

Luego de efectuadas las acciones de supervisión, y en caso el administrado presente la información a fin que se dé por subsanada su conducta, se procede a calificar los presuntos incumplimientos de las obligaciones fiscalizables detectados y clasificarlos en leves o trascendentes, según corresponda.

Artículo 15°.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos

(...)

15.2 Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrearán la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado.

Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de

⁵⁰

Al respecto, cabe señalar que, si bien en el presente caso a la fecha de realizada las acciones de supervisión, se encontraba vigente el Reglamento de Supervisión N° 016-2015-OEFA/CD, con motivo de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272 que modificó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (y donde se incorporó el artículo 236-A referido a las causales de eximentes y atenuantes de responsabilidad administrativa), mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD dicho reglamento fue derogado; por tanto, siendo este último reglamento (vigente a la fecha de iniciado el presente procedimiento), genera mayor beneficio en aquel en función a la regulación de la mencionada eximente de responsabilidad, será tenido en cuenta para efectuar el presente análisis de la cuestión controvertida.

Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo.

- 15.3 Los incumplimientos detectados se clasifican en:
- a) Incumplimientos leves: Son aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.
 - b) Incumplimientos trascendentes: Son aquellos que involucran: (i) un daño a la vida y/o la salud de las personas; (ii) un daño a la flora y/o fauna; (iii) un riesgo significativo o moderado; o, (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio.

Para la determinación del riesgo se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4, que forma parte integrante del presente Reglamento. (Subrayado agregado)

76. Del mencionado marco normativo, así como de los fundamentos señalados en los considerandos *supra*, se colige que sólo procederá la calificación de los presuntos incumplimientos ante la concurrencia de los siguientes elementos: i) que la conducta revista el carácter de subsanable, ii) que hubiera mediado requerimiento previo por parte de la autoridad competente, y iii) que el administrado presente documentación a efectos de acreditar la posible subsanación de la conducta antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.
77. No obstante, como ya fue esbozado, en el presente caso en tanto la naturaleza de conducta referida a no presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, implica que la misma es insubsanable; a criterio de este tribunal, la calificación del incumplimiento a cargo de la DS no puede ser utilizada a efectos de analizar la subsanación o no de la conducta infractora materia de análisis, toda vez que, de conformidad con lo señalado en los párrafos precedentes, la misma no es susceptible de ello. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.

VI.3. Determinar si se vulneró el principio de predictibilidad o de confianza legítima, establecido en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG

78. Con relación a este punto, La Selva señaló al emitir la resolución apelada, la Autoridad Decisora vulneró el principio de predictibilidad o confianza legítima; en tanto no consideró que en un caso similar (resuelto mediante Resolución Directoral N° 899-2017-OEFA/DFSAI), archivó el procedimiento administrativo sancionador, como consecuencia de la subsanación voluntaria por parte del administrado; siendo que, tanto su caso como el previamente señalado, contienen similitudes de forma y fondo, lo cual implicaría se pronuncie en esa misma línea.
79. Estando a ello, debe indicarse que de conformidad con el principio de predictibilidad o de confianza legítima⁵¹, recogido en el inciso 1.15 del numeral 1

⁵¹ TUO de la LPAG

del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las actuaciones de la Administración buscan que los administrados puedan tener una comprensión cierta sobre los resultados posibles que se podrían obtener en la tramitación de los procedimientos administrativos.

80. Sobre el particular, Morón Urbina⁵² considera que para la configuración de este principio en el Derecho Administrativo deben converger dos elementos:

Primero, una conducta originaria de la Administración que por sus circunstancias y características externas es reveladora de su disposición inequívoca de afirmar o mantener una determinada interpretación frente al mismo, de respetar las situaciones preestablecidas o no desmejorar la posición de los administrados, y una conducta constante y reiterada de modo de conformar una situación estable.

Una vez reunido este elemento (...) una expectativa o confianza legítima generada en que la Administración actúa correctamente (...) esta expectativa para ser legítima y no una mera expectativa, debe fundamentarse en signos externos objetivos, lo suficientemente concluyentes para que propicien u orienten de manera razonable en el administrado un determinado sentido de su conducta (...)

81. Así también, en el derecho comparado, Rodríguez Arana⁵³ señala lo siguiente:

(...) Es decir, si nos situamos en el campo del Derecho Administrativo, podríamos decir, desde esta perspectiva, que una derivación necesaria de la seguridad jurídica, a su vez del principio de la buena fe, es el principio denominado de confianza legítima. **Se trata de un principio de naturaleza comunitaria, en cuya virtud resulta que la Administración pública no puede modificar unilateralmente el sentido de sus decisiones de no mediar una clara y concreta justificación que lo permita. Sólo excepcionalmente, y de manera motivada, la Administración pública puede cambiar el sentido de su actuación.** Lo normal será que, en efecto, la actuación administrativa siga los cánones de la continuidad de las políticas públicas o, lo que es lo mismo, que actúe de acuerdo con la objetividad,

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima. –

La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

⁵² MORON URBINA, Juan Carlos. 20117. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo I, pp. 130 y 131. Decimosegunda edición. Editorial: Gaceta Jurídica.

⁵³ RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. 2013. *El principio General del Derecho de Confianza Legítima*. Dialnet. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4596172.pdf>
Consulta: 26 de febrero de 2019

imparcialidad y congruencia propia de quien está al servicio del interés general.
(Énfasis agregado)

82. Como se desprende del marco normativo expuesto, la intención del legislador al establecer como principio rector del Derecho Administrativo, el de la predictibilidad o confianza legítima, no es otra que la de conseguir que en la relación jurídica surgida entre la Administración y los administrados, se respeten las reglas del principio de buena fe procedimental⁵⁴, dotándola de seguridad jurídica que permita generar certeza en estos últimos que existe una correcta actuación de su potestad administrativa.
83. No obstante, llegados a este punto, resulta necesario considerar lo señalado por el Tribunal Constitucional⁵⁵, con referencia al mencionado principio, cuando refiere que:

Ahora bien, **la garantía de certeza y predictibilidad del (y en el) comportamiento de los poderes públicos y de los ciudadanos no es lo mismo que inmutabilidad o petrificación del ordenamiento jurídico.** El principio de seguridad jurídica no constitucionaliza la estática social. La vida en comunidad está en constante transformación y, con ella, también las reglas que aspiran a disciplinarla. Por ello, constituyendo el nuestro un ordenamiento jurídico esencialmente dinámico, el principio de seguridad jurídica no impide que el legislador pueda modificar el sistema normativo [Cf. STC 0009-2001- AUTC, Fund. N° 18]. En realidad, lo que demanda **es que cuando se tenga que modificarlo esta deba necesariamente considerar sus efectos entre sus destinatarios, encontrándose vedado de efectuar cambios irrazonables o arbitrarios.** (Énfasis agregado)

84. En esa medida, deberá entenderse que, siempre que sea posible garantizar la seguridad jurídica, la administración –de contar con las razones explícitas y ciertamente fundamentadas– podrá apártese del criterio, sin que con ello se quebrante la confianza legítima en el ejercicio de su potestad.
85. Situación que, en el presente caso se dio en tanto la decisión adoptada por la primera instancia, fue variada en procedimientos sancionadores ulteriores al resuelto mediante la Resolución Directoral N° 899-2017-OEFA/DFSAI del 24 de agosto de 2017 donde se estima que la conducta infractora referida a la no presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales no es susceptible de ser subsanada. En efecto, a través de la Resolución Directoral

⁵⁴

TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.8. **Principio de buena fe procedimental.**- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley.

Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental.

⁵⁵

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00010-2014-PI/TC. Fundamento jurídico 17

N° 403-2018-OEFA/DFAI del 2 de marzo de 2018 (emitida con anterioridad a la resolución apelada), la referida autoridad señaló que:

Resolución Directoral N° 403-2018-OEFA/DFAI
Expediente N° 281-2017-OEFA/DFSAI/PAS

63. Al respecto, se debe reiterar la naturaleza insubsanable de la presentación del Reporte de Emergencias Ambiental, en la medida que consiste en la obligación legal de presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, obligación de carácter formal, en un plazo de veinticuatro horas (24) para la presentación del referido Reporte, de lo cual depende la efectividad y oportunidad de las actuaciones de verificación por parte de la Dirección de Supervisión.

64. En ese sentido, en la medida que constituye una obligación que debe cumplirse en un determinado momento, y siendo que su incumplimiento restringe la eficacia de la supervisión al no presentarse de manera oportuna, en el plazo establecido de veinticuatro (24) horas, y limitar al supervisor en tomar un plan de acciones frente a determinada emergencia ambiental que incluye recabar medios probatorios, verificar las zonas impactadas y las acciones realizadas por el administrado, verificar la existencia de comunidades o población cercanas a lugar donde se produjo la emergencia ambiental, entre otros. (Subrayado agregado)

86. En consecuencia, siendo que el principio de predictibilidad admite la posibilidad de que existan modificaciones posteriores a un pronunciamiento específico, se advierte que tal modificación fue debidamente sustentada por la primera instancia.

87. Criterio que, a mayor abundamiento, ha sido analizado por este Tribunal no solo desde la perspectiva de la figura de la eximente de responsabilidad administrativa del TUO de la LPAG referida a la subsanación voluntaria, sino en función de la naturaleza misma del incumplimiento detectado.

88. En consecuencia, siendo que en la emisión de la resolución impugnada no se vulneró el principio de predictibilidad o confianza legítima, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.

VI.4 Determinar si se vulneraron los requisitos de validez del acto administrativo referidos a competencia, objeto, motivación y procedimiento regular

89. En su recurso de apelación, La Selva solicitó que se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 2680-2018-OEFA/DFAI por contravenir los requisitos de validez del acto administrativo relativos a competencia, objeto, procedimiento regular y motivación.

90. Sobre el particular, debe mencionarse que en virtud al principio de legalidad establecido en el numeral 1.1⁵⁶ del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la

⁵⁶

TUO de la LPAG
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

LPAG, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.

91. Al respecto, Morón Urbina⁵⁷ señala que:

(...) la aplicación del principio no se agota con estos efectos, sino que se proyecta al necesario y escrupuloso cumplimiento de las garantías que al interior del procedimiento sancionador se han diseñado específicamente para proteger al administrado de cualquier arbitrariedad.

92. De igual manera, el artículo 3° del TUO de la LPAG, señala como requisitos de validez del acto administrativo, el siguiente detalle:

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia. - Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.
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.
3. Finalidad Pública. - Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.
4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
5. Procedimiento regular. - Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

93. Asimismo, en el ordenamiento jurídico nacional y específicamente en el ámbito del derecho administrativo, se ha regulado el principio del debido procedimiento, estableciéndose como uno de los elementos esenciales que rigen no solo la actuación de la Administración en el marco de los procedimientos administrativos en general, sino que además supone un límite al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa; ello al imponer a la Administración, la obligación de

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.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica, Año 2017, pp. 395 a 396.

sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

94. En esa línea, a efectos de brindar cobertura legal a las actuaciones de la administración pública, debe verificarse si las mismas cumplen con los requisitos legales para su validez. Ello es así, dado que la base normativa de toda exigencia establecida por parte de la autoridad debe ser una claramente identificable.
95. De lo expuesto, este órgano colegiado, procederá a verificar si en el presente procedimiento la primera instancia verificó la concurrencia de los requisitos de validez del acto administrativo, a efectos de determinar si la resolución venida en grado se ajusta a derecho y a la normativa aplicable.

Sobre el requisito de la competencia

96. Con respecto al requisito de validez referido a la competencia de la Autoridad Decisora, el administrado alegó que la DFAI no se encuentra facultada para pronunciarse sobre la emergencia ocurrida en la Planta Iquitos el 14 de julio de 2016, en tanto dicho suceso debe ser calificado como un asunto de salud ocupacional.
97. Sobre el particular, debe señalarse que lo argumentado por La Selva – en tanto fue señalado también por aquel a efectos de refutar la determinación de la responsabilidad por la conducta infractora materia de análisis– ha sido objeto de análisis en los considerandos 47 al 58 de la presente resolución; siendo que, a partir de aquel, esta Sala concluyó que el OEFA se constituye como la autoridad competente para la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, por lo que los argumentos formulados por el apelante carecen de asidero.

Sobre el requisito de validez referido al objeto

98. Asimismo, el administrado alegó que la resolución impugnada adolece de un vicio de nulidad con respecto a su objeto toda vez que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, se habría vulnerado el principio de legalidad, toda vez que la resolución impugnada se encuentra viciada por un objeto antijurídico.
99. Sobre el particular, cabe señalar que de conformidad a lo señalado en el numeral 2 del artículo 3° del TUO de la LPAG, todo acto administrativo debe expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos, lo cual implica, entonces, que 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.
100. En ese sentido, la doctrina nacional señala que:

El contenido del acto es aquello que se obtiene con la opción administrativa adoptada, sea que decide, certifique o declare simplemente. Es precisamente

aquello que se decide en el acto, el sentido de la materia determinada por autoridad dentro de su competencia⁵⁸.

101. Estando a ello, se ha de tener en cuenta que a través de la Resolución Directoral N° 2680-2018-OEFA/DFAI, y en atención al principio de legalidad, la Autoridad Decisora resolvió i) determinar la responsabilidad administrativa de La Selva, en la medida en la que quedó acreditada la comisión de la conducta infractora materia de análisis, lo cual supuso el incumplimiento de lo señalado en el literal a) del artículo 5° del Reglamento de Emergencias Ambientales; y ii) dictar una medida correctiva, conforme al detalle descrito en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, siendo que la misma resulta posible física y jurídicamente de cumplir por parte del administrado a efectos de corregir la conducta infractora por la cual se determinó su responsabilidad.
102. Por consiguiente, esta Sala considera que los argumentos formulados por el administrado en este extremo, no encuentran sustento, en tanto el acto emitido por la DFAI cumple con el requisito de validez referido a que su contenido sea lícito, preciso, y posible física y jurídicamente.

Sobre la motivación del acto impugnado

103. Con respecto al requisito de motivación, La Selva señaló que la resolución venida en grado adolece de un vicio de validez toda vez que la Resolución impugnada ha establecido sin razón que la Hoja de Seguridad del amoniaco protege al componente aire y que la presentación extemporánea del reporte preliminar de emergencia es calificada como una infracción grave.
104. Sobre la motivación de las resoluciones, debe indicarse que el numeral 4 del artículo 3°⁵⁹ del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6°⁶⁰ del citado instrumento, establece que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a las anteriores justifican el acto adoptado, no siendo admisibles

⁵⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo I, Lima: Gaceta Jurídica, Año 2017, p. 215.

⁵⁹ **TUO de la LPAG**
Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos
Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)
4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

⁶⁰ **TUO de la LPAG**
Artículo 6.- Motivación del acto administrativo
6.1. La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)
6.3. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulte específicamente esclarecedoras para la motivación del acto (...)

como motivación fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

105. En el caso en particular, se tiene que la DFAI señaló lo siguiente:

49. Sumado a ello, respecto a la calificación de la presente imputación como trascendente, también ha sido debidamente sustentada, toda vez que la no presentación oportuna del Reporte Preliminar se encuentra tipificado como una infracción grave. Por lo que no se ha vulnerado la motivación en el desarrollo del presente PAS. (Subrayado agregado)

106. Así pues, de la revisión de los fundamentos expuestos por la Autoridad Decisora en la resolución venida en grado, no fue posible evidenciar que, para la determinación del riesgo, dicha autoridad aplicara la Metodología para la estimación del riesgo ambiental –la cual forma parte integrante de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD– de conformidad con lo señalado en el artículo 15° del mencionado cuerpo normativo; siendo que, únicamente precisó que el carácter trascendente de la mencionada infracción deviene de la gravedad de la misma en la norma tipificadora respectiva.

107. Sobre el particular, este órgano colegiado considera que, en efecto, la motivación realizada por la DFAI resulta insuficiente en tanto es la propia normativa ambiental vigente la que señala que, para determinar la trascendencia o no de una infracción, se deberá previamente estimar el nivel de riesgo que generó el incumplimiento de la obligación fiscalizable; siendo que, para tal fin, empleará los mecanismos legales preestablecidos (como el de la metodología para la estimación de riesgo).

108. Con relación a la motivación insuficiente, el Tribunal Constitucional⁶¹ ha señalado que:

Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la "insuficiencia" de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo. (Subrayado agregado)

109. No obstante, esta sala considera menester señalar que si bien, existe un defecto en la motivación realizada por la DFAI en el presente extremo, el artículo 14° del TUO de la LPAG, prevé la posibilidad de conservar el acto emitido, siempre que el vicio referido al incumplimiento de los elementos de su validez, no sea trascendente. Señalando para tal fin, los siguientes supuestos de conservación del referido acto:

⁶¹ Al respecto, cabe señalarse que en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7).

Artículo 14.- Conservación del acto

- 14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
- 14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:
 - 14.2.1 El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.
 - 14.2.2 **El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial. (...)**
(Énfasis agregado)

110. En ese sentido, siendo que la calificación de la conducta infractora materia del presente procedimiento –sin emplear para ello la metodología correspondiente– fue efectuada por la Autoridad Decisora con la finalidad de determinar su carácter subsanable; como quiera que a criterio de este Tribunal, la conducta infractora por la cual se determinó la responsabilidad de La Selva, no amerita dicha calificación de conformidad con lo señalado en los numerales 75 y 76 de la presente resolución, corresponde la conservación de la resolución venida en grado, de conformidad con lo establecido en el artículo 14⁶² del TUO de la LPAG.

Sobre el procedimiento regular

111. Por último, en cuanto al requisito de validez referido al procedimiento regular⁶³, el administrado señaló que se vulneró su derecho de defensa toda vez que no se programó una audiencia de informe oral pese a haberlo solicitado en sus descargos al Informe Final de Instrucción.
112. Al respecto, debe indicarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 9⁶⁴ del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, es una facultad de la Autoridad Decisora programar audiencias de informe oral; por

⁶² TUO de la LPAG

Artículo 14.- Conservación del acto

- 14.1. Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
- 14.2. Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:
 - 14.2.1. El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.
 - 14.2.2. El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial (...)

⁶³ TUO de la LPAG

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

- 5. **Procedimiento regular.** - Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

⁶⁴ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD

Artículo 9°.- Audiencia de informe oral

- 9.1 La Autoridad Decisora puede, de oficio o a solicitud de parte, citar a audiencia de informe oral, con no menos de tres (3) días hábiles de anticipación.
- 9.2 La audiencia de informe oral debe ser registrada por la Entidad en audio y/o video a través de cualquier medio que permita dejar constancia de su realización.

tanto, la no programación del mismo no puede considerarse como una vulneración al principio de debido procedimiento. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.

113. Por las razones expuestas, corresponde confirmar la declaración de responsabilidad de la Selva por la comisión de la conducta infractora referida a no presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, lo cual configuró la infracción prevista en el literal a) del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD.

114. Finalmente, cabe señalar que mediante escrito con Registro N° 99070 del 11 de diciembre de 2018, La Selva presentó documentación a efectos de acreditar el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el cuadro N° 2 de la presente resolución.

115. En ese sentido, teniendo en cuenta que el tenor de lo argumentado por el administrado en los mencionados escritos, versa en torno a demostrar el eventual cumplimiento de la medida correctiva, corresponde señalar que la verificación de la eventual ejecución de las medidas correctivas impuestas a los administrados debe ser realizada ante la autoridad que las dictó, según lo dispuesto en el artículo 21° de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEEFA/CD, vigente a la fecha de emitida la Resolución Directoral N° 2680-2018-OEFA/DFAI.

VII. JUSTIFICACIÓN PARA EXPEDIR UN PRECEDENTE ADMINISTRATIVO DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

116. En el numeral 1⁶⁵ del artículo VI del título preliminar del TUO de la LPAG, se señala que los actos administrativos que, al resolver casos particulares, interpreten el sentido de la legislación, de modo expreso y carácter general, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad que los dicte, mientras dicha interpretación no sea modificada; para ello, deberán, en todo caso, ser publicados como tal, conforme a las reglas establecidas en el mencionado cuerpo normativo.

117. Al respecto, y dadas las prerrogativas conferidas al Tribunal de Fiscalización Ambiental mediante la Ley N° 29325⁶⁶, en el literal b) del artículo 19° de la

⁶⁵ TUO de la LPAG

Artículo VI.- Precedentes administrativos

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

⁶⁶ Ley 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Decreto Legislativo N° 1389.

Artículo 10.- Órganos Resolutivos (...)

- 10.2. El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre

Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, se reconoce como función de la Sala Plena de este órgano colegiado, la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

118. Partiendo del marco normativo expuesto, y dado que –en el acápite VI.2 de la presente resolución– esta sala especializada ha desarrollado la interpretación de la exigente de responsabilidad administrativa recogida en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG cuando la conducta infractora versa sobre no presentar el Reporte de Emergencias Ambientales, en el mismo sentido al adoptado en reiterados y uniformes pronunciamientos⁶⁷; se considera relevante que el criterio contenido en los considerandos 67, 68, 69 y 70 de la presente resolución sea declarado precedente administrativo de observancia obligatoria.
119. Situación que, a juicio de este órgano colegiado, permitirá que las controversias derivadas de los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito de fiscalización ambiental en todos los sectores económicos bajo la competencia del OEFA, sean resueltas conforme a aquel; estableciendo, en consecuencia, su aplicación obligatoria por parte de la entidad.
120. Por consiguiente, siendo que: i) esta sala especializada –en virtud a lo prescrito en el literal a)⁶⁸ del numeral 8.1 del artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD– como órgano concedor en segunda y última instancia administrativa de los recursos de apelación interpuestos por los administrados, resolvió el presente procedimiento sancionador conforme a sus prerrogativas y ii) dicho pronunciamiento ha sido adoptado a partir de criterios interpretativos generales que pueden ser aplicados de manera transversal a todos los procedimientos sancionadores originados en los sectores de competencia del OEFA, cuyo incumplimiento presente las mismas características que el caso materia de análisis; se evidencia la concurrencia de los requisitos previstos en el TUO de la LPAG, en lo concerniente a la expedición del mencionado precedente administrativo a efectos de que la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Ambiental, en atención a lo establecido en el literal b) del artículo 19° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, proceda con su aprobación.

que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

⁶⁷ Cabe señalar que, durante los años 2017 y 2018 el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA resolvió catorce (14) procedimientos administrativos sancionadores donde los administrados solicitaron la aplicación de la exigente de responsabilidad administrativa recogida en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG con relación a la no presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales en el plazo y forma establecidos en la normativa ambiental vigente.

⁶⁸ **Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD y sus modificatorias**
Artículo 8°.- Funciones de las Salas Especializadas
8.1 Las Salas Especializadas del Tribunal de Fiscalización Ambiental ejercen las siguientes funciones:
a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, en los expedientes materia de su competencia. (...)

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 2680-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Embotelladora La Selva S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución; por los fundamentos expuestos en su parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- DISPONER que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos proceda con la verificación del cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

TERCERO.- REMITIR a la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Ambiental la presente resolución, de acuerdo con el numeral 10.2 del artículo 10° de la Ley N° 29325, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y el literal b) del artículo 19° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, a efectos que dicha sala apruebe los considerandos 69, 70, 71 y 72 de la presente resolución como precedente administrativo de observancia obligatoria referido a la interpretación de la eximente de responsabilidad administrativa recogida en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, cuando la conducta infractora versa sobre no presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales en el plazo establecido en la normativas ambiental vigente.

CUARTO.- Notificar la presente Resolución a Embotelladora La Selva S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

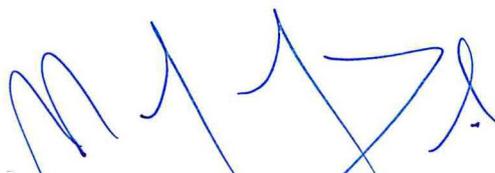

.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELA CHAGA

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 130-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual contiene cuarenta y una (41) páginas.

