



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Primera Sala Especializada Transitoria en Energía y Minería

RESOLUCIÓN N° 020-2014-OEFA/TFA-SE1

EXPEDIENTE N° : 154-2012-DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CORPORACIÓN ANDINA DEL GAS PERÚ S.A.C.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 123-2013-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se revoca la Resolución Directoral N° 123-2013-OEFA/DFSAI del 12 de marzo de 2013, que sancionó a Corporación Andina del Gas Perú S.A.C. con una multa ascendente a nueve con sesenta y dos centésimas (9,62) Unidades Impositivas Tributarias, dado que no es exigible para las Plantas Envasadoras de GLP el contar con un Plan de Contingencia aprobado por Osinergmin conforme a lo dispuesto por el artículo 60° del Decreto Supremo 015-2006-EM".

Lima, 15 de julio de 2014

I. ANTECEDENTES

1. Corporación Andina del Gas Perú S.A.C.¹ (en adelante, **Corporación Andina**) es titular de una Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo (en adelante, **Planta Envasadora de GLP**), ubicada en la Avenida Santa Rosa S/N Lote P-58, distrito de Pachacamac, provincia y departamento de Lima.
2. El 24 de julio, 11 de noviembre y 23 de diciembre de 2010, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) efectuó supervisiones operativas a la planta envasadora de GLP de propiedad de Corporación Andina, en las cuales se detectaron presuntas infracciones a la normativa de protección ambiental para las actividades de hidrocarburos. Como producto de dichas supervisiones, se elaboró el Informe Técnico N° 5326-2009-OS-GFHL/UPDL y las Cartas – Línea N°s 162039-1, 172465-1 y 176186 – 2².
3. El 26 de setiembre de 2012, mediante Carta N° 553-2012-OEFA/DFSAI la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Corporación Andina.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20516511975.

² Fojas 81 a 83, 89 a 104, 155 a 180 y 218 a 233.

4. Mediante Resolución Directoral N° 123-2013-OEFA/DFSAI del 12 de marzo de 2013³, la DFSAI sancionó a Corporación Andina con una multa ascendente a nueve con sesenta y dos centésimas (9,62) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de acuerdo con el siguiente detalle:

Cuadro N° 1: Detalle de la sanción impuesta

Hechos Sancionados	Norma Incumplida y Norma de Tipificación	Sanción
No contar con un Plan de Contingencia debidamente actualizado ni aprobado por la autoridad competente para la Planta Envasadora de GLP.	Artículo 60° y 61° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁴ . Numeral 3.5.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN ⁵ .	9,62 UIT

³ Corporación Andina fue notificada con la Resolución Directoral N° 123-2013-OEFA/DFSAI el 14 de marzo de 2014, mediante Cédula de Notificación N° 154-2014.

⁴ **Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2006.-
Artículo 60°.- Los Planes de Contingencia serán aprobados por OSINERGMIN, previa opinión favorable de la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil, debiendo ser presentados a OSINERGMIN cada cinco (5) años y cada vez que sean modificados.

Artículo 61°.- El Plan de Contingencia contendrá información sobre lo siguiente:

a. Las medidas que deberá ejecutar el Titular en caso de producirse derrames, fugas, escapes, explosiones, accidentes, incendios, evacuaciones, desastres naturales y presencia de poblaciones en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial. La metodología de Contingencias para el contacto con estas poblaciones deberá seguir los lineamientos del Protocolo de Relacionamiento con Pueblos en Aislamiento, elaborado por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) o el que lo modifique o sustituya.

b. Los procedimientos, los recursos humanos, el equipamiento y materiales específicos con que debe contar para prevenir, controlar, coleccionar y/o mitigar las fugas, escapes y derrames de Hidrocarburos o productos químicos; para rehabilitar las áreas afectadas; atender a las poblaciones afectadas; y almacenar temporalmente y disponer los residuos generados.

c. Los equipos y procedimientos para establecer una comunicación sin interrupción entre el personal, los representantes de OSINERG, la DGH, la DGAAE, otras entidades gubernamentales requeridas y la población que pudiere verse afectada.

El Plan de Contingencia será elaborado sobre la base de un estudio de riesgo, según los términos de referencia genéricos del Anexo N° 2. En el caso de Actividades de Hidrocarburos que puedan comprometer aguas marítimas o aguas continentales navegables, la sección del Plan de Contingencia para Derrames dedicada a la atención de derrames deberá seguir los Lineamientos para la Elaboración de Planes de Contingencias en Caso de Derrames de Hidrocarburos y Otras Sustancias Nocivas, aprobados por Resolución Directoral N° 0497-98/DCG; así como sus modificatorias o sustitutorias.

El personal del Titular y el de sus Subcontratistas deberán recibir entrenamiento sobre este Plan, dejándose registrado los resultados del entrenamiento. El Plan será evaluado después de la ocurrencia de todo incidente que requiera su activación y mediante la ejecución de al menos un simulacro anual. El OSINERG deberá ser informado anticipadamente de la programación de los simulacros y podrá acreditar un representante como observador de los mismos.

El OSINERG podría llegar a ordenar la paralización de las actividades en caso detecte que el Plan de Contingencias no se encuentra adecuadamente implementado.

En caso de que activen el Plan de Contingencia, y cuando la DGH o la Autoridad que resulte competente declaren estado de emergencia, el Plan deberá mantenerse activo hasta que se declare la finalización de la Contingencia. El Plan incluirá la difusión y capacitación, de las secciones pertinentes, a las poblaciones y comunidades que podrían ser afectadas en caso de ocurrencia de incidentes.

⁵ Resolución N° 028-2003-OS/CD, modificada por Resolución N° 358-2008-OS/CD - Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.



MULTA TOTAL

9,62 UIT

5. La Resolución Directoral N° 123-2013-OEFA/DFSAI consideró que Corporación Andina, al ser una empresa que realiza actividades de hidrocarburos, tiene la obligación de contar con un Plan de Contingencia elaborado sobre la base de un estudio de riesgo y que sea aprobado por la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por los artículos 60° y 61° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. En esa línea, precisó que pese a la obligación antes descrita, Corporación Andina no había cumplido con acreditar que tenía un Plan de Contingencia para su planta envasadora de GLP debidamente aprobado por el Osinergmin.
6. El 1 de abril de 2014, Corporación Andina interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 123-2013-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:
- (i) La infracción fue cometida el 12 de marzo de 2009, fecha en que se presentó el Plan de Contingencia, por lo que han transcurrido más de cuatro años desde la comisión de la infracción debiéndose declarar la prescripción del procedimiento administrativo sancionador, tal como dispone el artículo 233° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).
- (ii) No se ha cumplido con el plazo establecido en el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 640-2007-OS/CD⁶, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Osinergmin (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 640-20079-OS/CD**), por lo que debió procederse con el archivo correspondiente. En tal sentido, la resolución impugnada es nula, tal como dispone el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444⁷.

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.5 Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Plan de Contingencia			
	3.5.1 No contar con un Plan de Contingencia aprobado o tenerlo incompleto, mal elaborado o desactualizado	Arts. 59°, 60° 61° y Anexo 2 del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 1,000 UIT	STA

STA: Suspensión Temporal de Actividades

⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 640-2007-OS-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Osinergmin, publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de octubre de 2007

Artículo 28°.- Plazo

28.1. El plazo máximo para la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores es de ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir del inicio de los mismos, pudiéndose ampliar excepcionalmente por un período de noventa (90) días hábiles adicionales.

28.2. El plazo a que se hace referencia en el numeral precedente se suspende durante el tiempo en que deban realizarse diligencias a cargo de personas o entidades ajenas a OSINERGMIN.

⁷ Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

(...)

- (iii) Cumplió con presentar el Plan de Contingencia ante Osinergmin, la cual no aprobó ni desaprobó dicho documento, es decir, no se cumplió con lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 065-2006-EM.
- (iv) Por otro lado, de acuerdo con la resolución judicial emitida por el Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima en los seguidos por la empresa Líder Gas E.I.R.L. (Planta Envasadora de GLP), el procedimiento seguido contra dicha empresa debió ser resuelto por Osinergmin y no ser transferido al OEFA.

II. COMPETENCIA

- 7. 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**)⁸, se crea el OEFA.
- 8. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁹ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
- 9. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados,

⁸ Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

⁹ 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.

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.



se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁰.

10. Con Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹¹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹² se estableció como fecha efectiva de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del Osinergmin al OEFA desde el 4 de marzo de 2011.
11. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹³, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA¹⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

¹⁰ 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.

¹¹ Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM - Aprueban inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

¹² Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD que aprueba aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2010.-

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

¹³ 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".

¹⁴ Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

12. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)¹⁵.
13. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)¹⁶, 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.
14. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define 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.
15. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelar 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 ambiente¹⁷.
16. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental¹⁸, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

¹⁶ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.
Artículo 2°.- Del ámbito

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

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

¹⁸ 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.



un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve¹⁹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁰.

17. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
18. 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 inciertos²¹.
19. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

20. En el presente caso, corresponde determinar si era exigible el Plan de Contingencia aprobado por Osinergmin a las Plantas Envasadoras de GLP, y de ser el caso, si corresponde emitir un pronunciamiento sobre los argumentos formulados por Corporación Andina en su recurso de apelación.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

- V.1. **Si era exigible el Plan de Contingencia aprobado por Osinergmin a las Plantas Envasadoras de GLP, y de ser el caso, si corresponde emitir un**

¹⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

²⁰ 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.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

pronunciamiento sobre los argumentos formulados por Corporación Andina en su recurso de apelación

21. El artículo 2° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM²² que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**) define como ámbito de aplicación a todas las personas naturales y jurídicas Titulares de Contratos definidos en el artículo 10° de la Ley N° 26221, así como de Concesiones y Autorizaciones para el desarrollo de actividades de hidrocarburos. Cabe indicar que, Corporación Andina, cuenta con Registro de Hidrocarburos N° 3258-070-2010 para operar una Planta Envasadora de GLP, ubicada en la Avenida Santa Rosa S/N Lote P-58, distrito de Pachacamac, provincia y departamento de Lima; por lo que al ser una persona jurídica con autorización para el desarrollo de actividades de hidrocarburos le resultan aplicables las obligaciones ambientales contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
22. En tal sentido, el artículo 60° del citado Reglamento establece que los Planes de Contingencia serán aprobados por el Osinergmin, debiendo ser presentados ante dicha entidad cada cinco (5) años y cada vez que sean modificados²³, de lo cual se colige como obligación para las Plantas Envasadoras de GLP la obligación de contar con un Plan de Contingencia aprobado por Osinergmin.
23. Sobre el particular, debe indicarse que el Decreto Supremo N° 043-2007-EM, que aprobó el Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 043-2007-EM**) estableció que las empresas autorizadas para realizar actividades de hidrocarburos, en calidad de contratistas, concesionarios u operadores, debían formular un Plan de Contingencia respecto de sus instalaciones, el cual debía ser preparado únicamente por ingenieros colegiados que se encuentren inscritos en el registro que Osinergmin implemente para dicho fin, debiendo ser presentado para su aprobación ante el mencionado organismo regulador.
24. Dicha norma estableció como alcance de aplicación subjetiva a las empresas autorizadas y los consumidores directos en lo que les corresponda respecto a sus instalaciones y actividades de exploración, explotación, procesamiento, almacenamiento, distribución, transporte y comercialización de hidrocarburos y otros productos derivados de los hidrocarburos²⁴.

²² **Decreto Supremo N° 015-2006-EM.**
Artículo 2°.- El presente Reglamento es de aplicación para todas las personas naturales y jurídicas Titulares de Contratos definidos en el artículo 10 de la Ley N° 26221, así como de Concesiones y Autorizaciones para el desarrollo de Actividades de Hidrocarburos dentro del territorio nacional.
(...)

²³ **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**
Artículo 60°.- Los Planes de Contingencia serán aprobados por OSINERGMIN, previa opinión favorable de la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil, debiendo ser presentados a OSINERGMIN cada cinco (5) años y cada vez que sean modificados.

²⁴ **Decreto Supremo N° 043-2007-EM - Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos,** publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de agosto de 2007.
Artículo 4°.- Aplicación

25. Sin embargo, mediante Decreto Supremo N° 008-2009-EM se modificó el ámbito de aplicación del Decreto Supremo N° 043-2007-EM, el mismo que se circunscribió a las operaciones e instalaciones de hidrocarburos de las empresas autorizadas para las actividades de exploración, explotación, procesamiento, refinación, transporte por ductos, distribución por ductos, así como para las plantas de abastecimiento, plantas de abastecimiento en aeropuertos, terminales y transporte acuático. Asimismo, la citada norma estableció que las instalaciones y actividades no contempladas se regirán por su norma de seguridad especial²⁵.
26. Conforme puede advertirse, uno de los agentes no incluidos dentro del ámbito de aplicación del Decreto Supremo N° 043-2007-EM, modificado a través del Decreto Supremo N° 008-2009-EM, son las Plantas Envasadoras de GLP. En consecuencia, a partir de la publicación de la citada modificación normativa, la obligación de presentar un Plan de Contingencia a Osinergmin para su aprobación y actualización para dichos agentes de la cadena de comercialización de hidrocarburos líquidos fue dejada sin efecto.

4.1. El presente Reglamento se aplica a las operaciones e Instalaciones de Hidrocarburos, de las Empresas Autorizadas y de los Consumidores Directos en lo que les corresponda respecto a sus instalaciones y actividades de exploración, explotación, procesamiento, almacenamiento, distribución, transporte y comercialización de Hidrocarburos y Otros Productos Derivados de los Hidrocarburos.
(...).

Artículo 17°.- Obligación de formular el Programa Anual de Actividades de Seguridad (PAAS) y el Reglamento Interno de Seguridad Integral (RISI)

(...)

17.4. Los Planes de Contingencia y los Estudios de Riesgos serán preparados únicamente por ingenieros colegiados inscritos en un Registro que OSINERGMIN deberá implementar. Las Empresas Autorizadas que lo requieran, podrán contratar los servicios de asesores o consultores que se encarguen de preparar los documentos del PAAS, el RISI, el Plan de Contingencia o los Estudios de Riesgos. La Empresa Autorizada asumirá la corresponsabilidad respecto a la elaboración y contenido de los mencionados documentos. Si quien elabora el Plan de Contingencias y/o el Estudio de Riesgos es miembro del Personal de la Empresa Autorizada, también deberá encontrarse inscrito en el Registro de OSINERGMIN.

(...).

Artículo 19°.- Preparación y contenido del Plan de Contingencia

(...)

19.8. Sin perjuicio de las competencias y atribuciones de otras entidades, los Planes de Contingencia serán aprobados por OSINERGMIN, previa opinión favorable de la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil, debiendo ser presentados a OSINERGMIN cada cinco (5) años y cada vez que sean modificados.

(...).

Decreto Supremo N° 008-2009-EM, publicado en el diario oficial El Peruano el 01 de febrero del 2009.

Artículo 2°.- Modificación del Artículo 4 del Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos

Modificar el artículo 4 del Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 043-2007-EM, en los siguientes términos:

*Artículo 4.- Aplicación

(...)

4.1. El presente Reglamento se aplica a las Operaciones e Instalaciones de Hidrocarburos, de las Empresas Autorizadas para las actividades de exploración, explotación, procesamiento, refinación, transporte por ductos, distribución por ductos, así como para las Plantas de Abastecimiento, Plantas de Abastecimiento en Aeropuertos, Terminales y Transporte Acuático.

4.2 Las instalaciones y actividades no contempladas en el numeral 4.1 del presente artículo se regirán por su norma de seguridad especial.

(...).

27. Por tanto, y tal como se ha indicado en reiterados pronunciamientos de este Tribunal²⁶, la obligación que el Plan de Contingencia sea aprobado por Osinergmin no resulta exigible para las Plantas Envasadoras de GLP.
28. Es necesario mencionar que de acuerdo con el principio de la retroactividad benigna²⁷ (regulado expresamente en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444²⁸), en el supuesto que una nueva norma establezca de manera integral una consecuencia más beneficiosa para el presunto responsable, en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma por ser más beneficiosa.
29. Del mismo modo, es importante establecer el momento en que se debe que realizar el examen de benignidad de la norma más favorable. Al respecto, cabe indicar que las normas administrativas más favorables sólo deben alcanzar a los hechos sobre los que todavía no se ha realizado un **pronunciamiento firme** de parte del órgano u organismo competente para la aplicación de la sanción²⁹.
30. En tal sentido, es innegable que las entidades competentes para la imposición de sanciones tienen la obligación de aplicar la norma más favorable al administrado en el caso de que ocurra una modificación normativa antes de un pronunciamiento firme, de ese modo, el principio de retroactividad benigna puede ser aplicable también en fase de resolución del recurso presentado.
31. El fundamento de esta regla es que si luego de la comisión de la falta, el legislador considera suficiente una menor intervención gravosa sobre los bienes jurídicos protegidos, carece de sentido que el estado siga sosteniendo la regla anterior en aras de la seguridad jurídica, cuando actualmente lo considera innecesario.
32. En el presente caso, la obligación por parte de las Plantas Envasadoras de GLP respecto a que el Plan de Contingencia sea aprobado por Osinergmin y actualizar el mismo ante la citada entidad, no ha sido considerada en la modificación al Decreto Supremo N° 043-2007-EM publicada el 1 de febrero de 2009; con lo cual el

²⁶ Tal como se observa de las Resoluciones N°s 166, 169, 170 y 226-2013-OEFA/TFA.

²⁷ El autor Morón Urbina señala que la aplicación práctica del principio de retroactividad benigna en materia administrativo sancionadora implica que, *si luego de la comisión de un ilícito administrativo según la ley preexistente, se produce una modificación legislativa y la nueva ley -en su consideración integral- es más favorable para el administrado, se debe aplicar al caso, así no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o al momento de su calificación por la autoridad administrativa.*

Ver: MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica. Lima, 2001. pp. 517-518.

²⁸ Ley N° 27444.
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes procedimientos especiales:
(...)
5.- Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores sean más favorables" (Resaltado agregado).
(...).

²⁹ NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Tecnos. Madrid. 4ª edición, 2005, pp. 244-245.



incumplimiento de la obligación antes prevista por parte del citado agente de la cadena de comercialización de hidrocarburos líquidos ha dejado de ser perseguible a nivel administrativo. En tal sentido, el presunto incumplimiento por no implementar o actualizar adecuadamente su Plan de Contingencia ante Osinergmin no resulta perseguible, por no estar previsto en el ordenamiento jurídico vigente.

33. Debe tenerse en cuenta que la Resolución Directoral N° 123-2013-OEFA/DFSAI fue emitida el 12 de marzo de 2013, es decir, posterior a la publicación del Decreto Supremo N° 008-2009-EM que deja sin efecto la obligación de las Plantas Envasadoras de GLP de contar con un Plan de Contingencia aprobado por Osinergmin.
34. En efecto, conforme a lo expuesto precedentemente, la referida Resolución Directoral que impone una sanción a Corporación Andina por no cumplir con implementar o actualizar adecuadamente su Plan de Contingencia ante Osinergmin, fue emitida sin tener en cuenta el principio de retroactividad benigna.
35. En esa línea, aun cuando en decisiones anteriores el Tribunal ha declarado la nulidad de oficio de los pronunciamientos de primera instancia, a partir de la presente resolución y en lo sucesivo, para casos similares –en los que ya se cuenta con elementos necesarios para emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto–, se tomará en cuenta la aplicación de los principios de informalismo, celeridad y eficacia contenidos en la Ley N° 27444³⁰.
36. En ese escenario, al haberse determinado que en el presente caso la obligación ambiental contenida en el artículo 60° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ha dejado de ser fiscalizable respecto a las Plantas Envasadoras de GLP, este Tribunal considera que corresponde revocar la Resolución Directoral N° 123-2013-OEFA/DFSAI emitida el 12 de marzo de 2013 y, en consecuencia, se dispone el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Corporación Andina.



³⁰**Ley N° 27444.****Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

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

(...)

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

(...)

1.9. Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

1.10. Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio (...)




37. En atención a los considerandos precedentes, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los argumentos esgrimidos por Corporación Andina en su recurso de apelación.

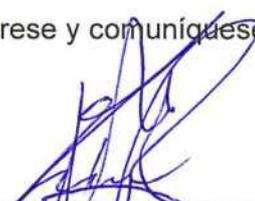
De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

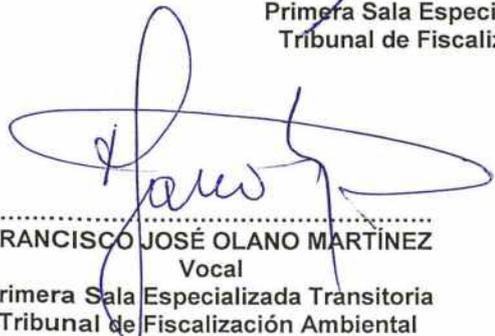
SE RESUELVE:

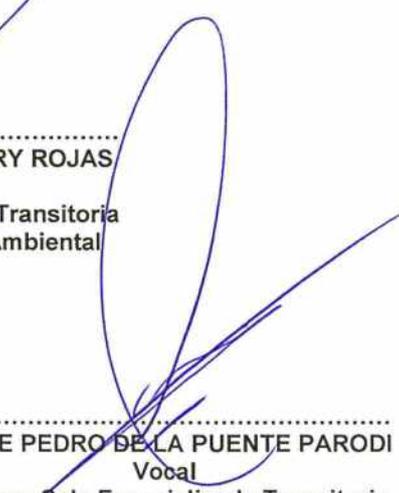
PRIMERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 123-2013-OEFA/DFSAI del 12 de marzo de 2013; y, en consecuencia, se dispone el **ARCHIVO** del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Corporación Andina del Gas Perú S.A.C. por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.


.....
HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Presidente
Primera Sala Especializada Transitoria
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTÍNEZ
Vocal
Primera Sala Especializada Transitoria
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Primera Sala Especializada Transitoria
Tribunal de Fiscalización Ambiental