



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Energía**

RESOLUCIÓN N° 055-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE : 049-2015-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : LLAMA GAS S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 510-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI del 29 de mayo de 2015, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Llama Gas S.A., por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) Disponer productos químicos sobre un área sin impermeabilizar y que no cuenta con sistema de doble contención en el Almacén Temporal de sustancias químicas de la Planta Envasadora de GLP-Independencia, incumpliendo lo establecido en el artículo 44° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (ii) Disponer productos químicos sobre un área que no cuenta con sistema de doble contención en la Cabina de bomba de pintura de la Planta Envasadora de GLP- Independencia, incumpliendo lo establecido en el artículo 44° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

Lima, 16 de noviembre de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Llama Gas S.A. (en adelante, **Llama Gas**)¹ es operadora de la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo-GLP, ubicada en la avenida Gerardo Unger N° 4875, Urbanización Naranjal, distrito de Independencia, provincia y departamento de Lima (en adelante, **Planta Envasadora de GLP-Independencia**).

El 13 de diciembre de 2011, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a las instalaciones de la Planta Envasadora – Independencia, operada por Llama Gas (en adelante, **Supervisión Regular 2011**), en la cual se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de la referida empresa, conforme

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100366747.

se desprende del Informe de Supervisión N° 185-2012-OEFA/DS² (en adelante, **Informe de Supervisión**).

3. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral N° 092-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 16 de marzo de 2015³, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Llama Gas.
4. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Llama Gas⁴, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI del 29 de mayo de 2015⁵, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁶, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

² Fojas 1 a 49.

Cabe precisar que las observaciones detectadas por el supervisor, las cuales fueron su vez fueron analizadas en el Informe de Supervisión constan en las Actas de Supervisión N° 005700 y 005451 (fojas 36 y 37).

³ Fojas 52 a 56. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Llama Gas el 19 de marzo de 2015.

⁴ Presentado mediante escrito del 8 de mayo de 2015 (fojas 58 a 64). Cabe señalar que la referida resolución directoral fue notificada a Llama Gas el 13 de julio de 2015.

⁵ Fojas 74 a 81.

⁶ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.



Cuadro N° 1: Detalle de la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Llama Gas dispuso productos químicos sobre un área sin impermeabilizar y que no cuenta con sistema de doble contención en el Almacén Temporal de sustancias químicas de la Planta Envasadora de GLP-Independencia.	Artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁷ .	Numeral 3.12.10 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ⁸ .
2	Llama Gas dispuso productos químicos sobre un área que no cuenta con sistema de doble contención en la Cabina de bomba de pintura de la Planta Envasadora de GLP-Independencia.	Artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.12.10 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

5. La Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**), los titulares de dichas actividades deben cumplir con determinadas condiciones que les permitan realizar el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas a fin prevenir impactos al ambiente, siendo estas: (i) proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales; (ii) contar con las hojas de seguridad MSDS; (iii) realizar el manejo de sustancias químicas o lubricantes en áreas impermeabilizadas; y (iv) contar con sistemas de doble contención.

⁷ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

Artículo 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

⁸ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.12.10 Incumplimiento de las normas de almacenamiento y manipulación de sustancias químicas	Art. 44° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 400 UIT.	-
CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.				

- (ii) Sin embargo, sobre la base de lo señalado por la DS en el Informe de Supervisión, se advirtió que en el Almacén Temporal de sustancias químicas de la Planta Envasadora de GLP- Independencia se dispuso productos químicos (cilindros de pinturas) sobre un área que no se encontraba impermeabilizada y ni contaba con un sistema de doble contención. Cabe precisar que dicha conducta quedó fehacientemente demostrada con lo observado en las fotografías N° 1 y 2 del referido informe.
- (iii) Por consiguiente, sobre la base de los medios probatorios expuestos y teniendo en cuenta además que el administrado no ha negado el incumplimiento de la citada obligación ambiental, la DFSAI consideró que habría quedado acreditado que Llama Gas incumplió con lo establecido en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (iv) Por otro lado, conforme se señala en el Informe de Supervisión, en la cabina de la bomba de pintura de la Planta Envasadora de GLP-Independencia se dispuso productos químicos (cilindros de pintura) sobre un área que no contaba con sistema de doble contención. Del mismo modo, dicha conducta se sustentó en la fotografía N° 4 del citado informe.
- (v) En ese sentido, de conformidad con lo recogido en el Informe de Supervisión y teniendo en cuenta que Llama Gas en su escrito de levantamiento de observaciones no negó el incumplimiento de la citada obligación ambiental, la DFSAI consideró que habría quedado acreditado que Llama Gas incumplió con lo establecido en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (vi) Finalmente, la DFSAI precisó que si bien las conductas infractoras detectadas por la DS habrían sido subsanadas mediante el escrito de levantamiento de observaciones presentado por la administrada, el cese de las mismas no sustrae la materia sancionadora, conforme con lo establecido en el artículo 5° del Texto Único Ordenado del Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directo N° 045-2015-OEFA-PCD (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directo N° 045-2015-OEFA-PCD**).

6. El 6 de agosto de 2015, Llama Gas interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI⁹, argumentando lo siguiente:

Mediante Resolución Directoral N° 741-2015-OEFA/DFSAI del 7 de agosto de 2015, la DFSAI concedió el recurso de apelación interpuesto por Llama Gas contra la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI, procediendo –de este modo– a elevar los actuados al Tribunal de Fiscalización Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

De la revisión efectuada al recurso de apelación, se verificó que el mencionado escrito únicamente contaba con un visto de un letrado; por lo que en atención al principio de informalismo y celeridad, la Secretaria Técnica del Tribunal de Fiscalización Ambiental solicitó al administrado que el letrado correspondiente suscriba el recurso de apelación.

En atención al requerimiento efectuado, el 9 de noviembre de 2015 Llama Gas remitió nuevamente su escrito de apelación advirtiéndose en este la autorización del letrado correspondiente.



- a) En primer lugar, indicó que de los hechos detectados en la Supervisión Regular 2011 no es posible advertir algún incumplimiento de las normas ambientales y, consecuentemente, tampoco la existencia de alguna infracción administrativa sancionable. Al respecto, refirió que *"si realizamos un análisis de los hechos constatados y observamos las imágenes tomadas sobre las áreas materia de fiscalización podemos observar que ellas muestran cilindros de pintura que cuentan con una barrera de contención en el piso, siendo ello así podemos observar que al estar los materiales químicos almacenados en depósitos de metal y aparte de este cilindro existe una barrera en el área en el cual se encuentra estos cilindros, debemos entender que sí existe la doble contención que señala la norma"*¹⁰.
- b) Sobre la base de lo expuesto, la recurrente sostuvo que las imputaciones realizadas en el presente procedimiento sancionador habrían sido resultado de una interpretación subjetiva por parte del supervisor, acerca de lo que este entiende por "sistema de doble contención".
- c) Por otro lado, indicó que las dos conductas imputadas en el presente caso se encuentran referidas a un mismo hecho, tal como se desprende de la descripción de las mismas, puesto que ambas se encuentran relacionadas con la existencia de productos químicos en la cabina de la bomba de pintura en la cual no existiría doble contención. En ese sentido, advirtió que dicha situación vulnera el principio de *non bis in idem* de la potestad sancionadora, contemplado en la Ley N° 27444.

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**)¹¹, 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 Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹² (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico

¹⁰ Foja 91.

¹¹ **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.

¹² **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 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

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, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹³.
10. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁴ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin¹⁵ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁶, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

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.

¹³ **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.

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el 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.

¹⁵ **LEY N° 28964.**

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

¹⁶ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban 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,** publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

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.



11. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁷, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA¹⁸, 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

12. 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 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)¹⁹.
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**)²⁰, 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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:

- 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.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

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

¹⁹ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 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.

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 cuanta 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 tutelan 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 ambiente²¹.
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 fundamental²², 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 preserve²³; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁴.
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

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre 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.

²³ 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 armónica.. 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 (...)".

²⁴ 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.



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 inciertos²⁵.

19. 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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

20. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso, son las siguientes:
- (i) Si la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI ha vulnerado el principio de *non bis in idem*.
 - (ii) Si se ha acreditado que Llama Gas incumplió con la obligación establecida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI ha vulnerado el principio de *non bis in idem*

21. Llama Gas alegó, en su recurso de apelación, que la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI vulneró el principio de la potestad sancionadora de *non bis in idem*, recogido en la Ley N° 27444, toda vez que las conductas infractoras, cuya responsabilidad administrativa ha sido declarada en su contra en el presente caso, corresponden a un mismo hecho, que se encuentra referido a la "existencia de productos químicos en la cabina de la bomba de pintura en la cual no existe doble contención"²⁶.
22. Al respecto, debe indicarse que el principio de *non bis in idem* previsto en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley N° 27444²⁷, establece que no podrá imponerse sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

²⁶ Foja 91.

²⁷ LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

10. Non bis in idem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

el mismo hecho en los casos en que se aprecie la existencia de identidad de sujeto, hecho y fundamento.

23. Asimismo, sobre el contenido del principio de *non bis in idem*, principio implícito en el derecho al debido proceso, siendo este último consagrado en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú²⁸, el Tribunal Constitucional ha señalado que el mismo tiene una doble configuración²⁹:

"(...) En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.

(...)

En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo)".

24. Partiendo de ello, es válido concluir que para que se configure el principio de *non bis in idem* en su vertiente material, se requiere que los hechos imputados hayan sido objeto de un pronunciamiento sobre el fondo, esto es, sobre la responsabilidad del imputado por el ilícito administrativo que estos hechos configuran, ya sea sobre su culpabilidad o inocencia. En el caso de no existir un pronunciamiento por parte de la autoridad, dicha regla no podría operar, toda vez que estos no habrían sido materialmente juzgados. Además, en su vertiente procesal, dicho principio impide la dualidad de procedimientos (ambos con el mismo objeto) en la misma vía (por ejemplo, administrativa) o en vías distintas (penal y administrativa por citar un ejemplo).

²⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 139°. Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional dictada en el expediente N° 02050-2002-AA/TC. Fundamento Jurídico 19.

Cabe mencionar que dicha perspectiva ha sido ratificada por el referido órgano constitucional en la sentencia emitida en el Expediente N° 2868-2004-AA/TC (Fundamento Jurídico 3):

"(...) Y este derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos se encuentra reconocido en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a tenor del cual:

"Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país".

Así como en el artículo 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según el cual:

"(...) Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas:

(...)

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos".



25. Sobre la base de lo antes expuesto, es posible afirmar que el principio de *non bis in idem* implica que no puede haber dos sanciones³⁰ contra una persona en el caso que exista identidad de sujeto, hecho y fundamento³¹. Asimismo, es posible concluir que los presupuestos de operatividad de este principio son los siguientes:
- (i) Identidad subjetiva: este presupuesto se configura cuando el administrado es el mismo en ambos procedimientos.
 - (ii) Identidad objetiva: los hechos constitutivos de la infracción deben ser los mismos en ambos procedimientos.
 - (iii) Identidad causal o de fundamento: identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras³².
26. En aplicación de lo expuesto, a fin de determinar si se ha producido la vulneración al principio del *non bis in idem* recogido en el numeral 230.10 del artículo 230° de la Ley N° 27444³³, esta Sala procederá a verificar si se ha producido la triple identidad (subjetiva, objetiva y causal) con relación a las dos conductas infractoras (descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución), cuya responsabilidad administrativa ha sido declarada a Llama Gas en la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI, conforme al Cuadro N° 2 a continuación:

Cuadro N° 2: Cuadro comparativo para evaluar vulneración al principio del *non bis in idem*

Triple Identidad	Conducta Infractora N° 1	Conducta Infractora N° 2
IDENTIDAD DE SUJETO	Llama Gas S.A.	

³⁰ Cabe indicar que, de acuerdo con el marco normativo establecido en el artículo 19° de la Ley 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, sobre la base del enfoque preventivo de la política ambiental se ha establecido un periodo durante el cual el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora. En ese sentido, a efectos de dar cumplimiento a dicho enfoque en el marco de un procedimiento sancionador la DFSAI (en calidad de autoridad decisora) solo podrá determinar la responsabilidad administrativa y ordenar las medidas correctivas correspondientes.

³¹ RUBIO CORREA, Marcial. *Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010, pp. 357 y 368.

³² MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, p. 788.

³³ LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...) 10. Non bis in idem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

IDENTIDAD DE HECHO	Disponer productos químicos (cilindros de pintura) sobre un área sin impermeabilizar y que no cuenta con sistema de doble contención, en el Almacén temporal de sustancias químicas de la Planta envasadora de GLP- Independencia.	Disponer productos químicos (cilindros de pintura) sobre un área que no cuenta con sistema de doble contención en la Cabina de bomba de pintura de la Planta Envasadora de GLP- Independencia.
IDENTIDAD DE FUNDAMENTO	Infracción tipificada en el Numeral 3.12.10 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, por el incumplimiento del artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	

Fuente: Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

27. Como puede apreciarse del Cuadro N° 2, esta Sala y Llama Gas coinciden en que entre las dos infracciones existe identidad de sujeto y fundamento entre las dos conductas infractoras materia de análisis en el presente procedimiento sancionador, por lo que corresponde analizar si, del mismo modo, existe identidad de hechos entre ambas infracciones, conforme a la obligación de este Órgano Colegiado de garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad y debido procedimiento por parte de la Autoridad Decisora, así como del derecho de defensa de los administrados³⁴.
28. Respecto a la existencia de "identidad objetiva" (identidad de los hechos), esta Sala considera necesario mencionar que dicho supuesto ha sido descrito por nuestra jurisprudencia constitucional como la estricta coincidencia entre las conductas que sirvieron de sustento tanto en una como en otra investigación³⁵ (es decir, debe tratarse de "la misma conducta material"). En ese sentido, el análisis en este nivel se vincula únicamente a las acciones o las omisiones que sustentan las infracciones que deben llevarse a cabo prescindiendo de los elementos no relevantes que podrían afectar la afirmación de la existencia de un único hecho, mirando al mismo como "(...) *acontecimiento real, que sucede en un lugar y en un momento o periodos determinado*"³⁶.

³⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DEL OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

³⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 02110-2009-PHC/TC, acumulado con el expediente N° 02527-2009-PHC/TC (fundamento jurídico 31), ha señalado lo siguiente:

"En cuanto al segundo requisito, la identidad objetiva o identidad de los hechos, no es más que la estricta identidad entre los hechos que sirvieron de fundamento para la apertura tanto en una como en otra investigación, es decir, se debe tratar de la misma conducta material, sin que se tenga en cuenta para ello su calificación legal..."

³⁶ *"La idea es que se mantenga la estructura básica de la hipótesis fáctica, y no tratar de burlar esta garantía a través de algún detalle o circunstancia, permitiéndose así la variación del hecho. Dentro de*

29. En el presente caso, tal como se observa en el Cuadro N° 2, las conductas infractoras, cuya responsabilidad administrativa ha sido imputada a Llama Gas fueron las siguientes:
- (i) Disponer productos químicos sobre un área sin impermeabilizar y que no cuenta con sistema de doble contención **en el Almacén temporal de sustancias químicas de la Planta envasadora de GLP-Independencia.**
 - (ii) Disponer productos químicos sobre un área que no cuenta con sistema de doble contención **en la Cabina de bomba de pintura de la Planta Envasadora de GLP- Independencia.**
30. Corresponde precisar que ambas conductas infractoras se encuentran sustentadas en hechos detectados durante la Supervisión Regular 2011, los mismos que constan en las Actas de Supervisión N° 005700 y 005451 y, que a su vez, fueron analizados en el Informe de Supervisión.
31. Con relación a la conducta infractora descrita en el numeral 29 (i) de la presente resolución se detectó que en el Almacén Temporal de sustancias químicas de la Planta Envasadora de GLP-Independencia, los cilindros de pintura se encontraban dispuestos en un área no impermeabilizada y que no contaba con un sistema de doble contención³⁷. Asimismo, respecto a la conducta descrita en el numeral 29 (ii) se advirtió que en la cabina de la bomba de pintura de la Planta Envasadora de GLP-Independencia, los cilindros con pintura se encontraban en un área que no contaba con un sistema de doble contención.
32. De lo expuesto en los acápites previos, se desprende que durante la Supervisión Regular 2011, el supervisor observó dos hechos diferentes, por un lado, (i) la falta de impermeabilización e implementación del sistema de doble contención en el Almacén Temporal de pintura, y (ii) la falta de implementación del sistema de doble contención en la cabina de la bomba de pintura. En ese sentido, se aprecia que ambas observaciones recaen en áreas distintas de la Planta Envasadora de GLP-Independencia (el almacén temporal de pintura y la cabina de la bomba de pintura).
33. Así, esta Sala concluye que no existe la identidad objetiva (identidad de los hechos), en la medida que no es posible sustentar la existencia de "la misma conducta material", en los términos reseñados por el Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo señalado en el considerando 24 de la presente resolución, puesto que los hechos fueron detectados en distintas áreas de la Planta Envasadora de GLP-Independencia. Por tanto, al no configurarse en el presente caso uno de los

este mismo contexto, se debe mirar al hecho como acontecimiento real, que sucede en un lugar y en un momento o periodos determinados..."

Ver, MAIER, Julio B.J. Derecho Procesal Penal. Tomo I. Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L., p. 606 – 607.

Foja 48, reverso.

³⁷

presupuestos de operatividad del principio de *non bis in idem*, corresponde desestimar lo alegado por la recurrente en este extremo de su recurso.

V.2 Si se ha acreditado que Llama Gas incumplió con la obligación establecida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

34. Llama Gas cuestionó en su recurso de apelación las conclusiones arribadas por el supervisor durante la Supervisión Regular 2011, dado que del análisis de las observaciones y fotografías tomadas, era posible observar que los cilindros de pintura sí contaban con una barrera de contención en el piso. Al respecto, la recurrente señaló que *"al estar los materiales químicos almacenados en depósitos de metal y aparte de este cilindro existe una barrera en el área en el cual se encuentran estos cilindros, debemos entender que sí existe la doble contención que señala la norma"*³⁸.
35. De este modo, Llama Gas concluyó que las imputaciones efectuadas en el presente procedimiento sancionador habrían sido resultado de una interpretación subjetiva del supervisor, acerca de lo que este entendió por "sistema de doble contención".
36. En razón de lo señalado por la recurrente, esta Sala considera importante analizar, de forma previa, los alcances del artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM (norma que contiene la obligación que se le atribuye a Llama Gas), a fin de determinar posteriormente si, sobre la base de los medios probatorios obrantes en el Expediente N° 049-2015-OEFA/DFSAI/PAS, Llama Gas cumplió o no con la obligación establecida en el citado artículo.

Sobre los alcances del artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

37. El artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM dispone como obligación lo siguiente:

"Artículo 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención".

38. De lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, esta Sala considera que el titular de una actividad de hidrocarburos tiene las siguientes obligaciones, respecto del almacenamiento y manipulación de sustancias químicas, incluyendo lubricantes y combustibles:

- Evitar la contaminación del aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas.
- Seguir las indicaciones contempladas en las hojas de seguridad MSDS.

³⁸ Foja 91.

- El almacenamiento debe proteger y/o aislar las sustancias químicas de los agentes ambientales: i) realizándose en áreas impermeabilizadas; y, ii) con sistemas de doble contención.
39. En esa línea, conforme con pronunciamientos anteriores³⁹, el TFA señaló que la obligación contenida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM no regula los alcances específicos de lo que debería conformar un sistema de doble contención, dado que el sistema en cuestión puede incluir una amplia gama de estructuras, las cuales dependerán de distintos factores, como el tipo de sustancia química o lubricante o combustible, el volumen que se almacene, entre otros. Cabe destacar que esta Sala concuerda con el referido criterio, esgrimido en su oportunidad.
40. Tomando en cuenta lo antes señalado, debe precisarse que la obligación de contar con un sistema de doble contención para el almacenamiento o manipulación de sustancias químicas, incluyendo lubricantes y combustibles, se encuentra sustentado por el principio de prevención, el mismo que constituye uno de los principios rectores del Derecho Ambiental, el cual tiene por finalidad garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida⁴⁰. Dicho principio se encuentra recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, en los términos siguientes:

"Artículo VI.- Del principio de prevención

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan".

41. Por tanto, tomando en consideración el principio de prevención, la obligación establecida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, referida a contar con un sistema de doble contención, precisamente, tiene como finalidad la contención de los posibles derrames de las sustancias químicas, incluyendo lubricantes o combustibles, que puedan producirse con ocasión del almacenamiento o manipulación de los mismos, para evitar que se afecte al medio ambiente, en este caso, al aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas.

Si Llama Gas incumplió lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

42. Cabe precisar que en su recurso de apelación Llama Gas únicamente cuestionó la conducta imputada referida a la falta de implementación del sistema de doble contención en el Almacén Temporal de sustancias químicas y en la Cabina de bomba de pintura, mas no a la conducta relacionada con la falta de impermeabilización en el área del Almacén Temporal de sustancias químicas, por lo que este último no será objeto de análisis en el presente procedimiento.

³⁹ Resoluciones N° 026-2014-OEFA/SE1 del 25 de julio de 2014, 049-2015-OEFA/TFA-SEE y 050-2015-OEFA/TFA-SEE, ambas del 29 de octubre de 2015.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

43. Conforme al análisis efectuado en el acápite anterior, la obligación establecida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, referida a la exigencia de contar con un sistema de doble contención, tiene por finalidad impedir la afectación del medio ambiente ante posibles derrames de sustancias químicas, incluyendo entre estas lubricantes y combustibles. Partiendo de dicha premisa, corresponde a esta Sala determinar si en el presente caso Llama Gas cumplió o no con lo dispuesto en el citado artículo, de acuerdo con los términos establecidos precedentemente.
44. Al respecto, es importante señalar que de acuerdo con lo señalado por la primera instancia en la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI, el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, referido a no contar con un sistema de doble contención tanto en el Almacén temporal de sustancias químicas, como en la Cabina de bomba de pintura de la Planta Envasadora de GLP-Independencia, se encuentra acreditado en el Informe de Supervisión, el mismo que recoge las observaciones que fueron consignadas por el supervisor en las Actas de Supervisión N° 005700 y 005451, así como en el Registro Fotográfico correspondiente.
45. En este punto del análisis, corresponde señalar que el artículo 165° de la Ley N° 27444 establece que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa⁴¹. Asimismo, el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD⁴² dispone que la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.
46. En consecuencia, de ello se desprende –tal como lo ha establecido esta Sala en reiterados pronunciamientos⁴³– que las actas de supervisión, los informes de supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen (teniendo además veracidad y fuerza probatoria), puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la empresa supervisora en ejercicio de sus funciones.

⁴¹ LEY N° 27444.

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.

⁴² RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD – Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 16°.- Documentos públicos

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

⁴³ Resolución N° 049-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución N° 025-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución N° 017-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución N° 014-2015-OEFA/TFA-SEE y Resolución N° 011-2015-OEFA/TFA-SEE, entre otras.

47. En ese sentido, las Actas de Supervisión N° 005700 y 005451, el Registro Fotográfico y el Informe de Supervisión constituyen medios probatorios, cuya información se presume cierta, salvo prueba en contrario⁴⁴, puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la DS en ejercicio de sus funciones.
48. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala observa que de acuerdo con lo consignado en el Informe de Supervisión, el supervisor detectó lo siguiente respecto al manejo y almacenamiento de sustancias químicas que se venía efectuando en la Planta Envasadora de GLP-Independencia⁴⁵:

OBSERVACIONES DETECTADAS			
N°	DESCRIPCIÓN	BASE LEGAL	MEDIOS PROBATORIOS
01	<i>El Almacén Temporal de sustancias químicas de la Planta Envasadora de GLP, se observa el almacenamiento de Once (11) Cilindros de Pintura, en un área que no está impermeabilizada y no cuenta con sistema de doble contención, para evitar la contaminación del suelo natural.</i>	Artículo 44° del D.S. N° 015-2006-EM (...)	<ul style="list-style-type: none">• Acta de Supervisión N° 5700.• Fotografías N° 01 y 2
02	<i>En la cabina de la bomba de pintura de la Planta de Envasadora de GLP, se observa Tres (03) Cilindros con pintura, área que no cuenta con un sistema de doble contención, para evitar la contaminación del suelo natural.</i>	Artículo 44° del D.S. N° 015-2006-EM (...)	<ul style="list-style-type: none">• Acta de Supervisión N° 5451.• Fotografías N° 03 y 04.

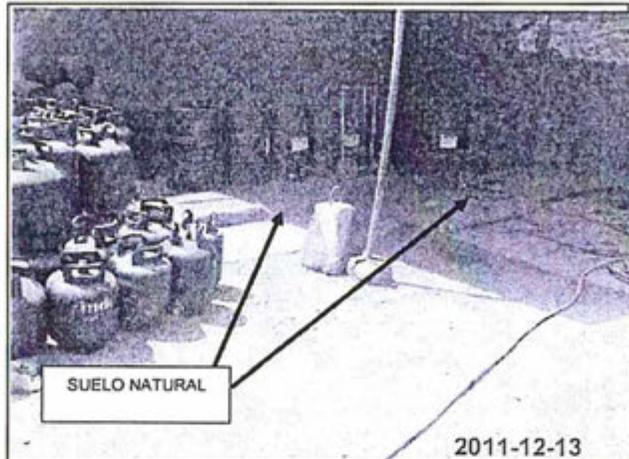
49. Asimismo, de la revisión del Anexo II del Informe de Supervisión, correspondiente al "Registro Fotográfico", se aprecia que las fotografías N° 1, 2, 3 y 4 complementan lo observado por el supervisor⁴⁶ en el Almacén temporal de sustancias químicas y en la Cabina de bomba de pintura de la Planta Envasadora de GLP-Independencia:

⁴⁴ Nótese que, en el presente caso, esta Sala no ha encontrado argumento o medio probatorio alguno que desvirtúe lo señalado por el supervisor, razón por la cual la información contenida en el referido documento se tendrá por cierta.

⁴⁵ Foja 48, reverso.

⁴⁶ Foja 40.

Fotografías del Almacén Temporal de sustancias químicas de la Planta de Envasadora de GLP-Independencia:

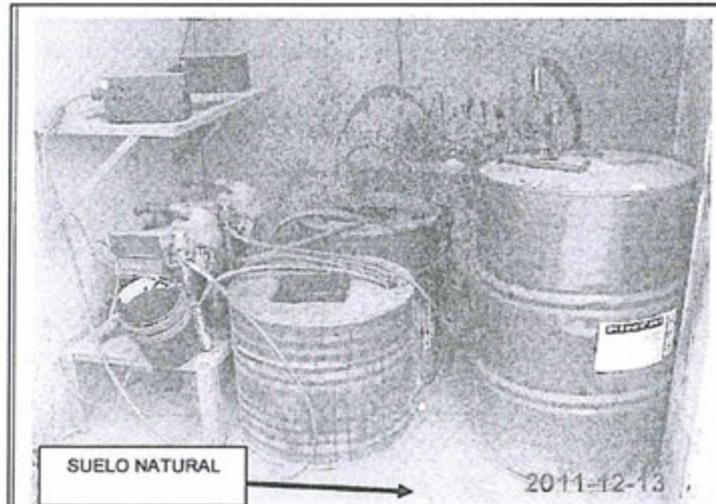


Fotografía N° 1: El Almacén Temporal de sustancias químicas de la Planta Envasadora de GLP, se observa el almacenamiento de Once (11) Cilindros de Pintura, en un área que no está impermeabilizada y no cuenta con sistema de doble contención, para evitar la contaminación del suelo natural.

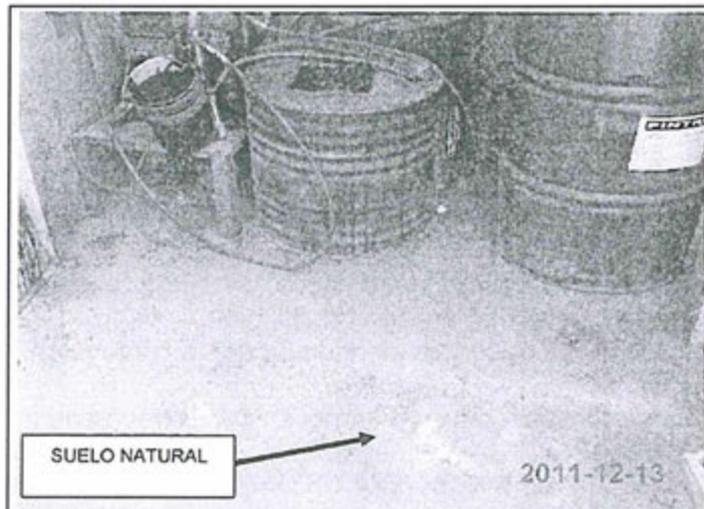


Fotografía N° 2: El Almacén Temporal de sustancias químicas de la Planta Envasadora de GLP, se observa el almacenamiento de Once (11) Cilindros de Pintura, en un área que no está impermeabilizada y no cuenta con sistema de doble contención, para evitar la contaminación del suelo natural.

Fotografías de la cabina de la bomba de pintura de la Planta de Envasadora de
GLP-Independencia:



Fotografía N° 3: En la cabina de la bomba de pintura de la Planta Envasadora de GLP, se observa Tres (03) Cilindros con pintura, área que no cuenta con un sistema de doble contención, para evitar la contaminación del suelo natural.



Fotografía N° 4: En la cabina de la bomba de pintura de la Planta Envasadora de GLP, se observa Tres (03) Cilindros con pintura, área que no cuenta con un sistema de doble contención, para evitar la contaminación del suelo natural.

(50)

Como puede observarse, de la revisión de las observaciones 1 y 2 detectadas durante la Supervisión Regular 2011 (consignadas en las Actas de Supervisión

N° 005700 y 005451), así como de lo apreciado en las vistas fotográficas (contenidas en el Anexo II del Informe de Supervisión), no se advierte la existencia de una barrera de contención en las áreas en las cuales se encontraban los cilindros de pintura (Almacén Temporal de sustancias químicas y Cabina de bomba de pintura). En ese sentido, contrariamente a lo señalado por Llama Gas, los medios probatorios acreditan que, durante la Supervisión Regular 2011, los productos químicos (cilindros de pintura) de la Planta Envasadora de GLP-Independencia venían siendo dispuestos sobre suelo natural, no existiendo *"cilindros de pintura que cuentan con una barrera de contención en el piso"*, tal como ha sido afirmado por la recurrente en su apelación⁴⁷.

51. Además, corresponde señalar que Llama Gas no ha presentado ningún medio probatorio distinto a los analizados en el presente acápite, que sustente que durante la Supervisión Regular 2011, esta sí contaba con un sistema de doble contención implementado en las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP-Independencia.
52. No obstante lo anterior, cabe agregar que luego de la Supervisión Regular 2011, Llama Gas a efectos de levantar las observaciones 1 y 2 detectadas por el supervisor (referidas al sistema de doble contención) procedió a la implementación de una barrera de contención en el piso, tanto en el Almacén temporal de sustancias químicas, como en la Cabina de bomba de pintura de la Planta Envasadora de GLP-Independencia, razón por la cual el supervisor consideró acreditado el levantamiento de ambas observaciones, tal como ha sido señalado por la DS en el Informe de Supervisión⁴⁸. Sin embargo, conforme ha sido mencionado por la primera instancia en la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI⁴⁹, la subsanación de la conducta infractora no sustrae la materia sancionable, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.
53. De lo expuesto en los considerandos precedentes, y con base en los medios probatorios actuados (esto es, el Informe de Supervisión, el cual contiene las Actas N° 005700 y 005451 y el Registro Fotográfico), esta Sala considera que ha quedado acreditado de manera fehaciente que durante la Supervisión Regular 2011, los productos químicos ubicados en el Almacén temporal de sustancias químicas y en la Cabina de bomba de pintura venían siendo dispuestos sobre áreas que no contaban con un sistema de doble contención.
54. Por lo tanto, esta Sala concluye que la DFSAI a través de la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI fundamentó debidamente la responsabilidad administrativa de Llama Gas, por el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, referida al sistema de doble

⁴⁷ Cabe señalar que, conforme ha sido señalado en el Considerando 32 de la presente resolución, Llama Gas afirmó que durante la Supervisión Regular 2011, dicha empresa sí contaba con un sistema de doble contención, toda vez que *"los materiales químicos [se encontraban] almacenados en depósitos de metal y aparte de este cilindro exist[ía] una barrera de contención en el piso"* (foja 91).

⁴⁸ Foja 48, reverso, 39 y 39, reverso.

⁴⁹ Considerando 30 de la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI.



contención. Por lo tanto, corresponde desestimar el argumento expuesto por la recurrente en el presente extremo de 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 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 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° 510-2015-OEFA/DFSAI del 29 de mayo de 2015, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Llama Gas S.A por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ

Presidente

Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO

Vocal

Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

Con el debido respeto que merecen los vocales de la Sala, se considera oportuno señalar que se está en desacuerdo con el voto en mayoría que resuelve confirmar la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI del 29 de mayo de 2015.

1. Mediante la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI del 29 de mayo de 2015, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, la DFSAI) declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Llama Gas S.A. (en adelante, Llama Gas) por infringir lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.
2. El 6 de agosto de 2015, Llama Gas interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI al no encontrarse conforme con la decisión contenida en dicho acto.
3. Mediante Resolución Directoral N° 741-2015-OEF/DFSAI del 7 de agosto de 2015, la DFSAI concedió el recurso de apelación interpuesto por Llama Gas contra la Resolución Directoral N° 510-2015-OEFA/DFSAI, por considerar que el recurso de apelación interpuesto, cumplía con los requisitos establecidos en los artículos 113° y 211° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **LPAG**). Sobre este aspecto, la DFSAI señaló lo siguiente:

*"(...) 5. En atención al escrito del 6 de agosto del 2015 presentando por Llama Gas, corresponde determinar si, en el presente caso, se han cumplido los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de apelación, señalado en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-201-OEFA/PCD (en adelante, el **TUO del RPAS**) y la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **LPAG**).*

(...)
7. El Artículo 211° de la referida norma establece que el escrito que contiene el recurso deberá señalar el acto que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113°, debiendo ser autorizado por letrado.

(...)
*10. Señalado lo anterior, del análisis del recurso de apelación interpuesto por Llama Gas mediante escrito del 6 de agosto del 2015 se advierte que este cumple con los requisitos establecidos en los Artículos 113° y 211° de la **LPAG**"*

4. Al respecto, el numeral 206.2 del artículo 206° y el artículo 207° de la **LPAG**⁵⁰

⁵⁰

Ley N° 27444.

Artículo 206°.- Facultad de contradicción

(...)

206.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los

establecen que son impugnables, entre otros, los actos definitivos que ponen fin a la instancia, mediante los recursos de reconsideración, apelación o revisión. Asimismo, el artículo 211^{o51} de la referida norma establece que el escrito que contiene el recurso, deberá señalar el acto que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 113^{o52}, debiendo ser autorizado por letrado.

5. Luego de evaluado el expediente administrativo, esta vocalía advierte que (i) el recurso de apelación interpuesto por el administrado, no se encuentra autorizado por letrado, lo cual es contrario a lo señalado en la Resolución N° 741-2015-OEFA/DFSAI que concede el recurso de apelación y, (ii) además no cumple con lo dispuesto por el artículo 211° de la LPAG, como lo indica la referida resolución. Dicha omisión supone el incumplimiento de los requisitos de procedencia⁵³ previstos en la LPAG, constituyendo ello un vicio que acarrea la nulidad del acto administrativo que concedió el recurso de apelación, en

restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

(...)

Artículo 207.- Recursos administrativos

207.1 Los recursos administrativos son:

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

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

⁵¹ Ley N° 27444.

Artículo 211°.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113 de la presente Ley. Debe ser autorizado por letrado.

⁵² Ley N° 27444.

Artículo 113°.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.
2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.
6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.

⁵³

Cabe precisar que de acuerdo a lo señalado por Monroy para el uso adecuado de las categorías admisibilidad, procedencia y fundabilidad. La fundabilidad es la categoría para decidir un aspecto de fondo mientras que la procedencia y la admisibilidad se utilizan para decidir aquello que no concierne al aspecto fondal de la cuestión; teniendo en cuenta que la distinción entre estas dos últimas incide sobre las consecuencias procedimentales que acarrearán. Ello significa que, tanto la improcedencia como la inadmisibilidad constituyen una declaración de invalidez, siendo la improcedencia de carácter insubsanable; mientras que la inadmisibilidad es una declaración de invalidez provisional, es decir subsanable,

MONROY PALACIOS, Juan José. "Admisibilidad, Procedencia y Fundabilidad en el Ordenamiento Procesal Civil Peruano. En: Revista Oficial del Poder Judicial (2007).



conformidad con el punto 1 del artículo 10° de la LPAG⁵⁴.

6. En tal sentido y por las consideraciones expuestas, el presente voto en discordia es por **DECLARAR LA NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 741-2015-OEFA/DFSAI y, en consecuencia, disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo.



.....

EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

⁵⁴

Ley N° 27444.

Artículo 10°.- Causales de nulidad.- Son vicios del acto administrativo, que causan nulidad de pleno derecho, los siguientes:

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