



EXPEDIENTE N° : 435-2013-OEFA-DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : FLAMA GAS S.A.
UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA ENVASADORA DE GAS LICUADO DE
UBICACIÓN : PETRÓLEO – SAN JUAN DE LURIGANCHO
 DISTRITO DE SAN JUAN DE LURIGANCHO,
 PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
MATERIA : PRESCRIPCIÓN

SUMILLA: *Se resuelve dar por concluido el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado a Flama Gas S.A. en el extremo correspondiente a la tercera presunta conducta infractora de la Resolución Subdirectoral N° 1838-2014-OEFA/DFSAI/SDI.*

Lima, 9 de diciembre del 2016

I. ANTECEDENTES

- El 12 de diciembre del 2011, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) realizó una visita de supervisión regular a las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP – San Juan de Lurigancho (en adelante Planta de GLP) operada por Flama Gas S.A. (en adelante, Flama Gas) con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y de los compromisos asumidos en su instrumento de gestión ambiental.
- A través de la Resolución Subdirectoral N° 1838-2014-OEFA/DFSAI/SDI¹, emitida el 7 de octubre del 2014 y notificada el 15 de octubre del 2016², la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, Subdirección) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador contra Flama Gas por cuatro (4) supuestos incumplimientos a la normatividad ambiental detectados durante las acciones de supervisión llevadas a cabo el 12 de diciembre del 2011, conforme se detalla a continuación³:

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual Sanción	Otras Sanciones
1	Flama Gas no contaría con un Registro sobre la generación de residuos sólidos en general.	Artículo 50° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 1.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones, de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificaciones.	Hasta 5 UIT	

¹ Folios del 58 al 65 del expediente.

² Folio 66 del expediente

³ Cabe precisar que mediante la Resolución Subdirectotal N° 009-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 19 de enero del 2015 y notificada el 23 de enero del 2015, se rectificó el error material incurrido en Artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 1838-2014-OEFA/DFSAI/SDI, en el extremo referido a la norma que tipifica presunta la conducta infractora N° 3, la misma que quedó redactada de la siguiente manera: "Artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los Numerales 2 y 5 del Artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM". Folios del 77 al 79 del expediente.



2	El área de almacén de la Planta Envasadora de GLP operada por Flama Gas, destinada al almacenamiento de productos químicos, no contaría con sistema de doble contención.	Artículo 44° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.12.10 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones, de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificaciones.	Hasta 400 UIT	
3	En la Planta Envasadora de GLP operada por Flama Gas, se encontraría latas de pintura dispuestas sin su correspondiente contenedor y en áreas que no se encontrarían cercadas, que cuenten con pisos impermeabilizados, ni con una señalización que indique la peligrosidad de los residuos.	Artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los Numerales 2 y 5 del Artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones, de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificaciones.	Hasta 3,000 UIT	CI, STA, SDA
4	El área de mantenimiento de la Planta Envasadora de GLP operada por Flama Gas no contaría con una losa de concreto debidamente impermeabilizada.	Artículo 46° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.12.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones, de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificaciones.	Hasta 3,500	CI, STA

3. El 28 de octubre del 2014, Flama Gas presentó sus descargos a las imputaciones realizadas en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador.
4. Mediante la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI emitida el 30 de junio del 2015⁴ y notificada el 10 de setiembre del 2015⁵, la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Flama Gas, por la comisión de las (4) conductas infractoras que le fueron imputadas.
5. El 21 de setiembre del 2015, Flama Gas interpuso recurso de apelación contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI⁶, el mismo que fue concedido mediante la Resolución Directoral N° 772-2016-OEFA/DFSAI del 31 de mayo del 2016⁷ y notificada el 2 de junio del 2016⁸.
6. A través de la Resolución N° 008-2016-OEFA/TFA-SME emitida el 7 de octubre del 2016⁹, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en adelante, Tribunal de Fiscalización Ambiental) resolvió el recurso de apelación presentado por Flama Gas y dispuso declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 604-2015-OEFA/DFSAI,

⁴ Folio del 94 al 106 del expediente.

⁵ Folio 107 del expediente.

⁶ Folios del 109 al 129 del expediente.

⁷ Folios del 132 al 134 del expediente.

⁸ Folios 135 del expediente.

⁹ Folios del 139 al 149 del expediente.





en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de Flama Gas por la comisión de la conducta infractora N° 3 de dicha resolución, y en consecuencia, retrotraer el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo.

7. A través de Memorandum N° 965-2015-OEFA/TFA/ST del 8 de noviembre del 2016¹⁰, la Secretaria Técnica del Tribunal de Fiscalización Ambiental remitió a la Dirección de Fiscalización el Expediente N° 435-2013-OEFA/DFSAI/PAS para que proceda de acuerdo a sus atribuciones.
8. Al respecto, conforme al Numeral 1 del Artículo 12° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en lo sucesivo, LPAG)¹¹, la declaración de nulidad del acto administrativo, lo deja sin efecto desde su origen. Asimismo, conforme al Numeral 2 del Artículo 17° de la LPAG¹², la declaratoria de nulidad no solo supone la extinción del acto, sino que surte sus efectos desde su nacimiento, con carácter declarativo y efectos *ex tunc*.
9. En consecuencia, en cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental, se procede a emitir un nuevo pronunciamiento.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

10. Mediante la presente resolución se pretende determinar si la facultad de esta Dirección para ejercer la potestad sancionadora respecto a la presunta conducta infractora N° 3 imputada mediante la Resolución Subdirectorial N° 1838-2014-OEFA/DFSAI/SDI ha prescrito.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

11. Los Números 233.1 y 233.2 del Artículo 233° de la LPAG¹³, establecen que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones prescribe a los cuatro (4) años de cometida la infracción o desde que cesó la misma, si fuese continuada. Transcurrido dicho plazo, la autoridad administrativa pierde la facultad para investigar y sancionar la comisión de infracciones en materia ambiental.
12. La prescripción en materia administrativa elimina la posibilidad que la autoridad administrativa pueda determinar la existencia de una conducta infractora y aplicar una sanción al responsable. Esta figura legal garantiza al administrado que su

¹⁰ Folio 152 del expediente.

¹¹ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
"Artículo 12°- Efectos de la declaración de la nulidad
12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro. (...)"

¹² Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
"Artículo 17°- Eficacia anticipada del acto administrativo
(...)
17.2 También tienen eficacia anticipada la declaratoria de nulidad y los actos que se dicten en enmienda".

¹³ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
"Artículo 233°.- Prescripción
233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.
233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.
(...)"





conducta no sea perseguida de manera indefinida y, a la vez, promueve la proactividad y eficiencia del Estado en la persecución de una infracción.

13. En esa línea, el Numeral 42.3 del Artículo 42° del TUO del RPAS¹⁴ establece que la autoridad puede declarar de oficio la prescripción y decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, o dar por concluido dicho procedimiento, cuando advierta que ha vencido el plazo para determinar la existencia de una infracción.
14. A efectos de conocer el inicio del cómputo del plazo de prescripción, esta Dirección debe determinar ante qué tipo de infracción nos encontramos, si se trata de una cuya configuración es instantánea o de acción continuada.
15. Con respecto a las infracciones de naturaleza instantánea, la doctrina considera que "(...) *la ilegalidad se comete a través de una actividad momentánea, por la que se consume el ilícito sin que ello suponga la creación de una situación duradera posterior (...)*"¹⁵. En cuanto a las infracciones continuadas, la doctrina señala que "(...) *el plazo no comienza a contarse hasta el momento en que deje de realizarse la acción infractora. Como la infracción se continúa cometiendo hasta que se abandona la situación antijurídica, el plazo de prescripción no se inicia hasta ese momento*"¹⁶.
16. En similar sentido, el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 091-2013-OEFA/TFA de fecha 16 de abril de 2013 señala que "(...) *cuando las citadas normas¹⁷ hablan de acción continuada es preciso entender que la ley contempla y se está refiriendo a una situación antijurídica prolongada en el tiempo (...) *el dies a quo del plazo de prescripción comienza a contarse a partir del cese de la conducta*"¹⁸.*
17. Es así que durante la visita de supervisión realizada el 12 de diciembre del 2011, la Dirección de Supervisión advirtió que Flama Gas no habría almacenado adecuadamente sus residuos peligrosos toda vez que en la Planta Envasadora de GLP se encontrarían latas de pintura (residuos peligrosos) dispuestas sin su correspondiente contenedor y en áreas que no se encontrarían cercadas, que cuenten con pisos impermeabilizados, ni con una señalización que indique la peligrosidad de los residuos. Conforme a ello, en la Resolución Subdirectoral N° 1838-2014-OEFA/DFSAI/SDI, se estableció como hecho imputado el siguiente:

"Hecho imputado N° 3: En la Planta Envasadora de GLP operada por Flama Gas, se encontraría latas de pintura dispuestas sin su correspondiente contenedor y en áreas que no se encontrarían cercadas, que cuenten con pisos impermeabilizados, ni con una señalización que indique la peligrosidad de los residuos".

¹⁴ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

"Artículo 42°.- Prescripción

(...)

42.3. La autoridad administrativa puede apreciar de oficio la prescripción y decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, o dar por concluido dicho procedimiento, cuando advierta que ha vencido el plazo para determinar la existencia de una infracción.

(...)"

¹⁵ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. "La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General". En: *Revista de Derecho Administrativo*, Lima, Año 5, número 9, p. 212.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Entre las normas citadas se incluye el Numeral 233.1 del Artículo 233° de la LPAG.

Ver enlace: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=3884.





18. En ese sentido, se trata de una conducta que ha producido una situación antijurídica duradera en el tiempo que solo cesará cuando dicha conducta cese; lo que en el caso en particular ocurrirá cuando las latas de pintura (residuos peligrosos) sean colocadas en su respectivo contenedor dentro de un área cercada, con piso impermeabilizado y con señalización que indique la peligrosidad de los residuos.
19. En tal sentido, se debe indicar que el cese de la conducta acaeció el 19 de diciembre del 2011, fecha en la cual el administrado presentó un escrito a través del cual acreditó haber levantado la observación realizada durante la visita de supervisión de campo, conforme se indicó en el Informe de Supervisión¹⁹; debiéndose considerar tal fecha para efectos del inicio del cómputo prescriptorio, advirtiéndose que a la fecha de la presente resolución se ha superado el plazo prescriptorio de cuatro (4) años.
20. En ese orden de ideas, habiendo acaecido la prescripción de la potestad sancionadora, carece de objeto pronunciarse sobre los descargos propuestos por Flama Gas en relación a la imputación N° 3 efectuada mediante Resolución Subdirectorial N° 1838-2014-OEFA/DFSAI/SDI, procediendo con su respectivo archivo.
21. Cabe indicar que, aun cuando ha transcurrido el íntegro del plazo prescriptorio dispuesto en el TUO del RPAS, no ha existido en el presente caso inacción de ningún tipo, toda vez que la prescripción operó en mérito del transcurso del tiempo derivado de la declaración de nulidad; no verificándose en el presente caso el supuesto de inacción administrativa contemplado en el Numeral 5 del Artículo 42° de la norma antes referida, que amerite el inicio de acciones de responsabilidad.
22. Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que el presente análisis no afecta ni se vincula con otros pronunciamientos emitidos ni por emitirse. Tampoco afecta al análisis o sustento de otros hechos imputados distintos a los relacionados con el presente.

En uso de las facultades conferidas en el Literal p) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Dar por concluido el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado a Flama Gas S.A. mediante Resolución Subdirectorial N° 1838-2014-OEFA/DFSAI/SDI por el presunto incumplimiento al Artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con los Numerales 2 y 5 del Artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Regístrese y comuníquese.

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

pct

¹⁹ Folio 47 reverso.