



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

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

**RESOLUCIÓN N° 034-2017-OEFA/TFA-SME**

EXPEDIENTE : 390-2015-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : SOLGAS S.A. (ANTES REPSOL GAS DEL PERÚ S.A.)  
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1563-2016-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 1563-2016-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2016, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Solgas S.A., por las siguientes imputaciones:

(i) *No adoptó las medidas necesarias para evitar los impactos ambientales negativos generados como consecuencia del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico de color plomo ocurrido el 8 de setiembre del 2012 en la Planta Envasadora de GLP - Huancayo, conducta que infringe el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.*

(ii) *No presentó el Reporte Preliminar del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico color plomo ocurrido el 8 de setiembre del 2012 en la Planta Envasadora de GLP - Huancayo, conducta que infringe el artículo 53° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 5° del Procedimiento para el reporte de emergencias en las actividades de comercialización de hidrocarburos, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 169-2011-OS/CD."*

Lima, 28 de febrero de 2017

**I. ANTECEDENTES**

1. Solgas S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Solgas**) es operador de la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo Huancayo (en adelante, **Planta Envasadora de GLP**),

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100176450.

ubicada en el distrito de San Agustín de Cajas, provincia de Huancayo, departamento de Junín.

2. Mediante escrito con registro N° 019359 del 12 de setiembre de 2012, Solgas presentó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) un Informe Preliminar reportando una emergencia ambiental ocurrida el 8 de setiembre de 2012 en sus instalaciones, referida a una fuga de pintura de la planta envasadora de GLP<sup>2</sup>.
3. En atención a dicho evento, el 9 de diciembre de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión especial a la Planta Envasadora de GLP (en adelante, **Supervisión Especial 2012**), a fin de verificar las acciones adoptadas por la empresa ante dicho suceso.
4. Como resultado de dicha diligencia, la DS detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende del Acta de Supervisión Especial S/N<sup>3</sup> del 9 de diciembre de 2012, los cuales fueron evaluados por la DS en el Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID<sup>4</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 463-2015-OEFA/DS<sup>5</sup> (en adelante, **ITA**).
5. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1165-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 15 de agosto de 2016<sup>6</sup>, 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 Solgas.

<sup>2</sup> Reporte Preliminar, en página 59 del Informe N° 053-2013-OEFA/DS-HID obrante en fojas 6 (CD). Debe precisarse que de conformidad con el informe preliminar y el informe final de emergencias, el derrame inició a las 14:30 horas y culminó a las 19:00 horas. Dicho evento, conforme a lo informado por el administrado en las referidas comunicaciones, fue causado por lo siguiente:

*"(...) un operario de manera inconsulta decidió realizar una conexión inadecuada a un tanque de pintura a fin de extraer dicho material para trasladarlo hacia un lugar de trabajo distinto al usado rutinariamente. Cabe mencionar que la forma en la que se realizó la conexión no es la correcta, ni se encontraba avalada por el personal responsable de las operaciones.*

*A pesar de no tener autorización para realizar la conexión, el operario decidió mantenerla y no se aseguró que esta se encuentre debidamente cerrada al culminar su jornada de trabajo. Adicionalmente a ello no tuvo cuidado necesario para colocar una contención a la manguera y evitar que llegue al canal de riego" (Página 64 del Informe N° 053-2013-OEFA/DS-HID, obrante en fojas 6).*

<sup>3</sup> Acta de Supervisión Especial S/N, páginas del 27 a 35 del Informe N° 053-2013-OEFA/DS-HID, obrante en fojas 6 (CD).

<sup>4</sup> Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID, páginas del 1 a 10 del Informe N° 053-2013-OEFA/DS-HID, obrante en fojas 6 (CD).

<sup>5</sup> Fojas 1 a 6.

<sup>6</sup> Fojas 10 a 19. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 17 de agosto de 2016 (foja 20).



6. Luego de evaluar los descargos presentados por Solgas el 15 de setiembre de 2016<sup>7</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1563-2016-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2016<sup>8</sup>, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa<sup>9</sup> por la comisión de las siguientes conductas infractoras detalladas a continuación en el Cuadro N° 1:

<sup>7</sup> Fojas 22 a 203.

<sup>8</sup> Fojas 244 a 257. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 6 de octubre de 2016 (foja 258).

<sup>9</sup> 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 periodo 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:

- 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.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

**Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Solgas en la Resolución Directoral N° 1563-2016-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Solgas no adoptó las medidas necesarias para evitar los impactos ambientales negativos generados como consecuencia del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico ocurrido el 8 de setiembre del 2012 en la Planta Envasadora de GLP.	Artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>10</sup> , en concordancia con el artículo 74 <sup>11</sup> y el numeral 75.1 del artículo 75 <sup>12</sup> de la Ley N° 28611.	Numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias <sup>13</sup> .
2	Solgas no presentó el Reporte Preliminar del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico color plomo ocurrido el 8 de setiembre del 2012 en la Planta Envasadora de GLP.	Artículo 53° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>14</sup> , en concordancia con el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 169-2011-OS/CD <sup>15</sup> .	Numeral 1.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias <sup>16</sup> .

Fuente: Resolución Directoral N° 1563-2016-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

<sup>10</sup> **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 3°.-** Los Titulares a que hace mención el artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones. Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono.

<sup>11</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 74°.- De la responsabilidad general**

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

<sup>12</sup> **LEY N° 28611**

**Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente**

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

<sup>13</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones 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	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3	<b>DERRAMES DE HIDROCARBUROS (PETRÓLEO O CUALQUIER OTRO DERIVADO DE LOS HIDROCARBUROS).</b>			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones



	3.3 Derrames emisiones y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente	Art. 38°, 46° Numeral 2, 192 Numeral 13 inciso e y 207° inciso d del Reglamento aprobado por el D.S. N° 043-2007-EM. Art. 40° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM. Art. 68° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Art. 43° g y 119° del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM Art. 20° del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM Art. 58°, 59° y 60° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Art. 3°, 40°, 41° literal b, 47° y 66° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 10,000 UIT	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CD
--	---	--	------------------	--------------------------------

STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades; CI: Cierre de Instalaciones.

14

**DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM**

**Artículo 53°.-** El operador Titular de la Actividad de Hidrocarburos deberá llevar un registro de los incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de Hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa manipulada como parte de su actividad. Asimismo deberá informar al OSINERG del incidente cuando el volumen de la fuga, derrame o descarga no regulada sea mayor a un (1) barril en el caso de Hidrocarburos líquidos, y a mil (1000) pies cúbicos en el caso de Hidrocarburos gaseosos o la cantidad aprobada por la DGAAE a propuesta del Titular a través del PMA para otras sustancias químicas.

El manejo de suelos contaminados en cualquiera de las actividades, se realizará empleando métodos ambientalmente aprobados.

En el caso de ocurrencia de incidentes en el mar se aplicará lo dispuesto en el Convenio MARPOL y en lo dispuesto por DICAPI.

15

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 169-2011-OS/CD, Procedimiento para el reporte de emergencia en las actividades de comercialización de hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de setiembre de 2011.**

**Artículo 5°.- Procedimiento para Reportar Emergencias**

5.1 Cada vez que ocurra una Emergencia, la empresa supervisada deberá comunicar inmediatamente a OSINERGMIN, a través del Formato N° 1 – Reporte Preliminar.

El Reporte Preliminar deberá remitirse a la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos o a la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural, según corresponda, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes de ocurrida la emergencia, vía mesa de partes o vía fax, u otro medio que a tal efecto implemente OSINERGMIN.

De manera excepcional, en caso el reporte se deba remitir a la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos y cuando la empresa supervisada acredite de forma debidamente documentada que su instalación se encuentra en una zona geográfica donde no cuenten con fax, correo electrónico ni oficina regional cercana, hecho que imposibilitaría el cumplimiento de la obligación de remitir el Reporte Preliminar dentro del plazo establecido, la empresa supervisada podrá presentar dicho documento dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes de ocurrida la emergencia.

5.2 La empresa supervisada deberá remitir a la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos o a la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural, según corresponda, dentro de los diez (10) días hábiles de ocurridos los hechos, el Reporte Final utilizando el Formato N° 2- Reporte Final, en el cual se establecen los resultados de la investigación de la emergencia, causas, consecuencias y medidas correctivas.

Asimismo, en el caso de emergencias relacionadas con cilindros de GLP ocurridas fuera de las instalaciones de una Empresa Envasadora, OSINERGMIN tendrá la facultad de solicitar a la Empresa Envasadora responsable del cilindro que elabore y presente un Reporte Final dentro del plazo antes establecido y contado a partir de la notificación de la comunicación efectuada por este organismo regulador. En estos casos, no existirá la obligación de presentar el reporte preliminar.

Los reportes finales podrán presentarse por mesa de partes o vía fax u otro medio que a tal efecto implemente OSINERGMIN.

En caso se requiera ampliar el plazo para la presentación del Reporte Final referido, la empresa supervisada deberá solicitarlo por escrito a OSINERGMIN, antes del plazo de vencimiento, sustentando debidamente su solicitud de prórroga.

16

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD**

Rubro	Tipificación de la Infacción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
1	No proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por OSINERGMIN y/o por reglamentación			

7. La Resolución Directoral N° 1563-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

**Sobre la conducta infractora N° 1: Solgas no adoptó las medidas necesarias para evitar los impactos ambientales negativos generados como consecuencia del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico ocurrido el 8 de setiembre del 2012 en la Planta Envasadora de GLP**

i) La DFSAI indicó que en consideración a lo establecido en el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 (en adelante, Ley N° 28611), y del artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, Decreto Supremo N° 015-2006-EM), las empresas de hidrocarburos son responsables por los impactos ambientales generados como consecuencia de las actividades de hidrocarburos que desarrollen. En esa medida, a fin de prevenir impactos ambientales negativos, les corresponde adoptar, prioritariamente, las medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones.

ii) Sin embargo, la primera instancia señaló que de conformidad con lo señalado por la DS, las fotografías consignadas en el Informe de Supervisión y por lo alegado por el administrado, este no habría adoptado las medidas necesarias para evitar los impactos ambientales negativos ocasionados por el derrame de pintura, debido a que el apelante no habría:

- Realizado una inadecuada manipulación del tanque de presurización donde se almacenaba la pintura industrial.
- Implementado sistemas de contención del tanque de presurización donde se almacenaba la pintura industrial.

1.3 Informes de Emergencias y Enfermedades Profesionales	Arts. 26°, 28° numerales 1 y 2; y 29° numeral 7, del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Art. 70° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Arts. 45°, 56°, 108° y 116° del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM. Art. 36° g) del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM. Art. 79° del Anexo 1 del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM. Art. 29° del Reglamento de Supervisión de Actividades Energéticas, aprobado por R.C.D. N° 324-2007-OS/CD Arts. 18°, 80° y 267° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Art. 4° numerales 4.1 y 4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 088-2005-OS/CD Arts. 43 literal a) y 53° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 35 UIT.	PO
--	--	---------------	----



- Implementado medidas para detectar, oportunamente, los eventos ocurridos en las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP con la finalidad de garantizar la acción inmediata ante un derrame de pintura (sustancia química). Ello, dado que pese a que el derrame ocurrió el 8 de setiembre de 2012 a las 14:30 horas hasta las 19:00 horas, recién fue detectado por el administrado el 9 de setiembre de 2012, alrededor de las 6:30 horas.
- iii) A fin de arribar a dichas conclusiones, la DFSAI consideró que según el Reporte Final de Incidentes presentado por el administrado, este se produjo debido a que: i) uno de sus trabajadores incumplió las directivas ordenadas por la empresa, ya que –sin consultarlo– decidió realizar una conexión inadecuada en el tanque de pintura para trasladar el material a un lugar distinto de trabajo; y, ii) la deficiencia en la supervisión del responsable de las operaciones para evitar operaciones inadecuadas.
- iv) Asimismo, la DFSAI señaló que en la Supervisión Especial 2012, la DS detectó que Solgas habría impactado un área aproximada de seis (6) hectáreas, como consecuencia del derrame de pintura industrial de un tanque presurizado ubicado en las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP (Coordenadas UTM WGS 84 8 672 314 N y 473 049 E).
- v) Adicionalmente a ello, indicó que en el Informe de Supervisión se adjuntan las fotografías tomadas durante la Supervisión Especial 2012 en las cuales se observó: i) el recorrido de la pintura industrial a través de las canaletas y la salida hasta los suelos agrícolas de cultivo de papa y maíz que se ubican a las afueras de la Planta Envasadora de GLP<sup>17</sup>; y ii) que el agua de la canaleta de regadío y los suelos agrícolas –que son irrigados con el agua de la canaleta de regadío– habrían sido afectados por el derrame de pintura<sup>18</sup>.
- vi) Por otro lado, ante el argumento del administrado referido a que luego de ocurrido el derrame procedió a ejecutar el Plan de Contingencia, la DFSAI indicó que la imputación materia de análisis no se refiere al cumplimiento del referido plan, sino a las medidas que debió realizar Solgas para evitar los impactos al ambiente, entre ellas indicó: i) una adecuada manipulación del tanque donde se almacenaba la pintura industrial, ii) la implementación de un sistema de contención del tanque donde se almacenaba la pintura industrial y iii) medidas para detectar oportunamente los eventos ocurridos en las instalaciones de Planta Envasadora de GLP.
- vii) Sobre lo alegado por el administrado en el sentido que no se había evidenciado que los impactos al suelo hayan sido generados a consecuencia del derrame de pintura, la DFSAI indicó que Solgas no había adoptado las

<sup>17</sup> Páginas 15 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID. Foja 6 del expediente (CD).

<sup>18</sup> Páginas 13 y 15 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID. Foja 6 del expediente (CD).

medidas necesarias para evitar los impactos negativos al ambiente derivados del derrame de pintura<sup>19</sup>. Asimismo, refirió que de la revisión del Informe de Supervisión y de las fotografías N°s 1, 2 y 3 contenidas en el mismo, se evidenció que la pintura industrial derramada entró en contacto con el agua utilizada para regar las áreas de cultivo cercanas a la planta envasadora de GLP y que se infiltraron en el suelo.

viii) Por otro lado, la primera instancia manifestó que los monitoreos efectuados por Solgas el 22 y 24 de octubre del 2012 (los cuales demostrarían que no hubo afectación al suelo a consecuencia del derrame) fueron realizados con posterioridad a las tareas de recolección y limpieza de pintura; y: *"no desvirtúan el impacto ocasionado producto del contacto de la pintura con el suelo, ya que el suelo impactado fue previamente removido por el administrado y dispuesto como residuo peligroso; y el suelo en el cual se realizó el monitoreo no tuvo contacto con la pintura."*<sup>20</sup>

ix) En atención a dichas consideraciones, la DFSAI concluyó que Solgas incumplió lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, debido a que no adoptó las medidas para evitar los impactos ambientales negativos generados como consecuencia del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico ocurrido el 8 de setiembre del 2012.

**Sobre la conducta infractora N° 2: Solgas no presentó el Reporte Preliminar del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico color plomo ocurrido el 8 de setiembre del 2012 en la Planta Envasadora de GLP.**

x) La DFSAI indicó que, conforme a lo establecido en el artículo 53° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el artículo 4°, los numerales 5.1 y 5.2 del artículo 5° del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 169-2011-OS/CD, los titulares de las actividades de comercialización de hidrocarburos tienen la obligación de remitir al OEFA el Reporte Preliminar dentro del plazo de veinticuatro (24) horas siguientes de ocurrido el derrame, con la finalidad de saber el hecho ocurrido, sus causas, sus consecuencias y las acciones tomadas para evitar los impactos en el ambiente y salud de las personas.

xi) Pese a dicha obligación, la DFSAI indicó que durante la Supervisión Especial 2012, la DS detectó que Solgas no remitió el Reporte Preliminar del derrame de pintura industrial ocurrido el 8 de setiembre del 2012 en su Planta Envasadora de GLP dentro del plazo establecido, dado que este fue presentado el 12 de setiembre del 2012 ante OEFA con el registro N°

<sup>19</sup> Entre dichas medidas indicó que: i) no realizó una adecuada manipulación del tanque donde se almacenaba la pintura industrial, ii) no implementó un sistema de contención en el tanque donde se almacenaba, y iii) no implementó medidas para detectar oportunamente los eventos ocurridos en las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP.

<sup>20</sup> Foja 252.

019359<sup>21</sup>, plazo que excedía en 3 días lo dispuesto en la referida disposición legal.

- xii) De otro lado, la DFSAI manifestó que lo alegado por el administrado<sup>22</sup>, no constituye un supuesto de ruptura de nexo causal, toda vez que no ha acreditado que la presentación extemporánea del reporte final obedeció a un supuesto de caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
- xiii) Bajo dichas consideraciones, la DFSAI concluyó que Solgas incumplió con lo dispuesto en el artículo 53° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 169-2011-OS/CD, debido a que no presentó el Reporte Preliminar del derrame de pintura industrial ocurrido el 8 de setiembre del 2012 en la Planta Envasadora de GLP dentro del plazo establecido.

#### **Sobre el dictado de medidas correctivas**

- xiv) La DFSAI indicó que el recurrente logró acreditar la remediación de la zona impactada<sup>23</sup>, en tanto que:

- Realizó un muestro confirmatorio posterior a la limpieza y rehabilitación del área, no detectándose presencia de parámetros relacionados con el solvente de pintura orgánica como hidrocarburos (fracción ligera y media), así como compuestos orgánicos volátiles y semivolátiles<sup>24</sup>.
- Acreditó que la alta concentración de los metales antimonio, cadmio, cobre y zinc no habrían sido provocadas por el derrame.
- Presentó fotografías del área rehabilitada a octubre del 2012, donde se observa el crecimiento de la vegetación agrícola normal, acreditando que el suelo se encuentra en condiciones óptimas para su uso como sustrato de cultivo.

<sup>21</sup> Páginas 57 al 61 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID. Foja 6 del expediente (CD).

<sup>22</sup> Solgas refirió que priorizó activar el Plan de Contingencia y el desarrollo de sus labores de mitigación para que luego de controlar la fuga se realicen las investigaciones para identificar el origen del derrame; ello causó que se demorara en emitir el Reporte Preliminar.

<sup>23</sup> A fin de acreditar que implementó medidas, Solgas presentó los siguientes documentos: i) Charlas de sensibilización al personal de planta reforzando los temas de gestión ambiental, seguridad y salud en el trabajo y ii) instalación de un sistema de contención según la hoja de seguridad del producto. Asimismo, presentó el Informe de "Caracterización de Sitio del Derrame de Pintura en la Planta de Envasado de GLP, Huancayo – Perú".

<sup>24</sup> Concentración menor al límite de detección del método de análisis. Cabe indicar que los métodos de análisis para Suelos empleados para los parámetros Hidrocarburos Totales de Petróleo, Compuestos Orgánicos Volátiles – VOC's y Compuestos Orgánicos Semi-Volátiles – SVOC's fueron: EPA 8015D, EPA 8260C y EPA 8270D, respectivamente (Fojas 82 y 83).

- xv) Por otro lado, la DFSAI refirió respecto de la segunda conducta infractora, que de la revisión de la documentación que obra en el expediente, se evidencia que Solgas la ha subsanado al presentar el Reporte Preliminar con fecha 12 de setiembre del 2012 ante el OEFA.
- xvi) Por lo tanto, la primera instancia consideró que al haberse acreditado la subsanación de las conductas infractoras no corresponde ordenar ninguna medida correctiva.
8. El 26 de octubre de 2016, Solgas interpuso recurso de apelación<sup>25</sup> contra la Resolución Directoral N° 1563-2016-OEFA/DFSAI<sup>26</sup>, argumentando lo siguiente:

***Respecto a que Solgas no habría adoptado las medidas para evitar los impactos ambientales negativos generados como consecuencia del derrame de pintura industrial***

a) La empresa indicó que la DFSAI hizo una incorrecta subsunción de la conducta infractora en el tipo infractor contenido en el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD<sup>27</sup>, toda vez que este no sancionaría la falta de medidas para prevenir impactos ambientales negativos, por lo que se estaría vulnerando el principio de tipicidad. En esa línea argumentativa, sostuvo que dicho hecho conllevaría a una violación de la norma constitucional y las leyes administrativas, configurándose una de las causales de nulidad del acto administrativo.

b) Al respecto, señaló que no quedaba claro si la DFSAI había declarado la responsabilidad administrativa por no haber adoptado medidas antes de ocurrido el derrame, o por haber causado daños al medio ambiente luego del incidente.

c) Por otro lado, indicó que una vez advertido el derrame ejecutó diversas medidas contenidas en su Plan de Contingencia, las cuales, consideraba eran las que debía aplicarse ante la ocurrencia de un incidente<sup>28</sup>. Entre ellas, destacó las siguientes:

- Procedió a interrumpir las labores en la zona de manera que: (i) se pudiese corregir la instalación que originó la fuga; y (ii) se efectuasen las labores de limpieza en el piso y la canaleta.

<sup>25</sup> Fojas 260 a 265.

<sup>26</sup> Cabe señalar que Solgas indicó que reiteraba los argumentos esgrimidos en su escrito de descargos y agregó otros en su recurso de apelación. En ese sentido, en este considerando serán agregados los argumentos expuestos en ambos documentos.

<sup>27</sup> Solgas precisó que la DFSAI ha visto por conveniente subsumir dicha conducta en el tipo infractor establecido en el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 082-2003-OS/CD, la cual sanciona "derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente".

<sup>28</sup> Ello pese a que la DFSAI le precisó que la presente infracción estaba referida a la adopción de medidas para evitar los impactos al ambiente.

- Realizó la recolección de residuos de pintura de las zonas afectadas.
  - Efectuó el traslado de los residuos al centro de acopio de residuos peligrosos de la Planta Envasadora y posterior traslado por la EPS-RS Green Care del Perú S.A., para su disposición final.
- d) No obstante ello, Solgas señaló que la SDI concluyó que no había adoptado las medidas necesarias para evitar los impactos negativos al ambiente derivados del derrame, toda vez que i) el personal no había realizado una adecuada manipulación del tanque que almacenaba la pintura; ii) no había implementado sistemas de contención del tanque de presurización; y, iii) no había implementado medidas para detectar, oportunamente, los eventos ocurridos en las Planta de Envasado a fin de garantizar la acción inmediata ante un derrame de pintura.
- e) Al respecto, la empresa recurrente precisó lo siguiente:
- Si bien la inadecuada manipulación del tanque que almacenaba pintura industrial originó la fuga de pintura, con fecha 19 de setiembre al 8 de noviembre de 2012 dictó charlas de sensibilización a todo el personal de la Planta, con el fin de reforzar los temas de gestión ambiental, seguridad y salud en el trabajo.
  - Respecto a la falta de implementación de los sistemas de contención del tanque de presurización, actualmente el área donde se encuentra ubicado el tanque de pintura industrial (zona de abastecimiento de la cabina de pintura) cuenta con un sistema de contención como medida de seguridad ante un posible derrame de pintura<sup>29</sup>.
  - Por último, Solgas indicó que a la fecha ha realizado distintas acciones destinadas a remediar el área donde se almacenan y operan los tanques de pintura, así como a mejorar el sistema de contención y mitigación de posibles impactos ambientales.
- f) Con base en ello, el administrado concluyó que cumplió con ejecutar las medidas de mitigación correspondientes a fin de evitar la generación de riesgos y/o impactos en las áreas aledañas a la Planta de Envasado de GLP, así como en aquellas que empleaban agua proveniente de la canaleta de regadío que se vio afectada por la fuga de pintura industrial.
- g) Por otro lado, el administrado manifestó que no era responsable de la generación de impactos ambientales negativos puesto que no existía una conexión causa-efecto entre el derrame de pintura ocurrido y los elevados parámetros de cadmio, zinc, cobre y antimonio evidenciados en el suelo materia de muestreo durante la supervisión especial. Por tanto, indicó que

<sup>29</sup> Solgas precisó que las medidas de contención para el almacenamiento de la pintura guardan concordancia con la Hoja de Seguridad del producto "Esmalte Para Balones de Gas", emitido por la empresa distribuidora de dicho producto Pinturas Duron S.R.L.

la DFSAI estaría vulnerando el principio de causalidad, establecido en el artículo 230° de la Ley N° 27444.

- h) Sobre el particular, respecto de la evaluación y muestreo realizado por la DS en su visita de campo, el recurrente indicó que uno de los metales evidenciados por la referida dirección, en este caso el antimonio, no era un componente que forme parte de la pintura industrial, la cual tendría una composición principalmente de pigmentos inorgánicos. Por ello, concluyó que el derrame de la pintura industrial en la canaleta de regadío no guardaría concordancia con los elevados niveles de metales detectados en el suelo respecto de los parámetros cadmio, cobre, antimonio y zinc. Sumado a ello, señaló que el punto de muestreo denominado "Muestreo Blanco"<sup>30</sup> también presenta elevados niveles de dichos metales.
- i) De otro lado, Solgas señaló que en atención al muestreo efectuado el 22 y 24 de octubre de 2012 por la consultora que contrató a efectos de analizar una posible afectación ocasionada por el derrame de pintura, la referida empresa emitió el Informe "Caracterización de Sitio del Derrame de Pintura en la Planta de Envasado de GLP - Huancayo". Atendiendo a dicho informe, Solgas señaló que el canal de regadío arrastraba una gran cantidad de residuos sólidos y líquidos con potencial poder contaminante. En ese sentido, y de lo evaluado en campo, manifestó que según la consultora las concentraciones evidenciadas en el suelo afectado por el derrame de pintura no corresponderían a dicho producto.
- j) Por ello, el administrado indicó que no era posible asociar las concentraciones de compuestos (metales) detectadas por la DS al derrame de pintura industrial, ya que el suelo en el que se realizó el procedimiento de muestreo –por su propia naturaleza– contiene la presencia de los metales antes mencionados.
- k) En esa línea, Solgas sostuvo que conforme al EIA del año 2005, Proyecto de Ampliación de la Planta Envasadora de GLP - Huancayo, en la descripción de las características geológicas de las instalaciones, se detectó la existencia de sedimentación mesozoica con sedimentos calcáreos, donde se puede encontrar una variedad de metales en formación de óxidos, calizas y conglomerados.

**Respecto a que Solgas no habría presentado el Reporte Preliminar del derrame de pintura industrial dentro del plazo establecido**

- l) El recurrente indicó que priorizó la activación de su Plan de Contingencia y el desarrollo de sus labores de limpieza y mitigación de impactos de manera preliminar en las áreas afectadas, por lo que recién el 12 de

<sup>30</sup> Preciso que esta correspondía a la toma de muestra de suelo designada por el OEFA al estar en una zona contigua al área afectada por una fuente antropogénica particular, pero que no ha sido afectada por la misma; ello con el fin de evaluar cuál es la concentración de los parámetros de calidad de suelo que se encuentran de forma natural o generada por una fuente ajena a la analizada.



setiembre de 2012, cuatro días después de ocurrido el derrame, presentó el reporte preliminar correspondiente.

- m) Agregó que el TFA debía considerar tales acciones y que no hubo intencionalidad para incumplir con dicha obligación, a efectos de determinar la existencia de un incumplimiento o considerarse como un atenuante de responsabilidad administrativa.

## II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>31</sup>, se crea el OEFA.
10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>32</sup> (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.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> **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.

<sup>32</sup> **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)**

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.

<sup>33</sup> **LEY N° 29325**

12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>34</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>35</sup> al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>36</sup> 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.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>37</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>38</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

**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.

<sup>34</sup> **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.

<sup>35</sup> **LEY N° 28964. Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

**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.

<sup>36</sup> **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.

<sup>37</sup> **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.

<sup>38</sup> **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.



encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y 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)<sup>39</sup>.
15. 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**)<sup>40</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. En 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.
17. En el sistema jurídico nacional, 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 ambiente<sup>41</sup>.
18. 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 fundamental<sup>42</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>40</sup> **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.

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>42</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

**Artículo 2°.-** Toda persona tiene derecho:

(...)

de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>43</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>44</sup>.

19. 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.
20. 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 inciertos<sup>45</sup>.
21. 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

22. Las cuestiones controvertidas en el presente procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:
- i. Si en el presente procedimiento se han vulnerado los principios de tipicidad y causalidad recogidos en la Ley N° 27444, al declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Solgas por no haber adoptado las medidas necesarias para evitar los impactos ambientales negativos

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.

<sup>43</sup> 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".*

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

generados como consecuencia del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico ocurrido el 8 de setiembre del 2012.

- ii. Si la ejecución del Plan de Contingencia ante el evento ocurrido el 8 de setiembre exonera de responsabilidad a Solgas del cumplimiento de la presentación del Reporte Preliminar al OEFA dentro del plazo establecido.
- iii. Si el administrado subsanó las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- V.1 Si en el presente procedimiento se han vulnerado los principios de tipicidad y causalidad recogidos en la Ley N° 27444, al declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Solgas por no haber adoptado las medidas necesarias para evitar los impactos ambientales negativos generados como consecuencia del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico ocurrido el 8 de setiembre del 2012**

### *Sobre la vulneración al principio de tipicidad*

23. En su recurso de apelación, Solgas manifestó que la DFSAI realizó una incorrecta subsunción de la conducta infractora prevista con el supuesto descrito en el tipo infractor contenido en el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, toda vez que este no sancionaría la falta de medidas para prevenir impactos ambientales negativos, por lo que se estaría vulnerando el principio de tipicidad. En esa línea, según el administrado, conllevaría una violación de la norma constitucional y las leyes administrativas, configurándose una de las causales de nulidad del acto administrativo. Asimismo, indicó que no quedaba claro si la DFSAI había declarado la responsabilidad administrativa por no haber adoptado medidas antes de ocurrido el derrame, o por haber causado daños al medio ambiente luego del incidente.
24. Sobre el particular, esta sala debe mencionar que el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>46</sup>, establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

<sup>46</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016.

#### **Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

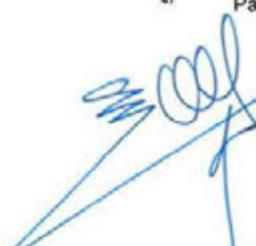
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

4. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

25. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) en un primer nivel exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y, (ii) en un segundo nivel –en la fase de la aplicación de la norma– se encuentra la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor corresponda, exactamente, con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>47</sup>
26. Con relación al primer nivel de análisis, la exigencia de la “*certeza o exhaustividad suficiente*” o “*nivel de precisión suficiente*” en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas<sup>48</sup>, tiene como finalidad que –en un caso en concreto– al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Para Nieto García:



*En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación –en la fase de la aplicación de la norma– viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).*

(NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 269.)

<sup>48</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón:



*“Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. (Resaltado agregado).*

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 708.

<sup>49</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. *“El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal “d” del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca” (Lex certa)**.*

46. *El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la***

27. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel del examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente<sup>50</sup>.
28. En ese sentido, esta sala considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, sobre la base de ello, determinar si la DFSAI –en el marco del presente procedimiento sancionador– realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si la conducta imputada N° 1 (descrita en el cuadro N° 1 de la presente resolución), corresponde con el tipo infractor respectivo (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
29. Asimismo, debe indicarse que a efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que este tribunal administrativo –a través de sus salas especializadas– ha señalado en reiterados pronunciamientos en el sector que nos ocupa<sup>51</sup>, un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
30. Partiendo de ello, esta sala observa que, en el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 1563-2016-OEFA-DFSAI<sup>52</sup>, la DFSAI le imputó al administrado, entre otros, el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, concordado con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611 (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción

*actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)*.  
(Resaltado agregado).

Expediente N° 2192-2004-AA

5. *"(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal"* (Resaltado agregado).

Es importante señalar que, conforme a Nieto:

*"El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)".*

NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición, Madrid: Tecnos, 2011, p. 269.

<sup>51</sup> Conforme se observa por ejemplo, de las Resoluciones N° 009-2014-OEFA/TFA, N° 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 N° 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 y N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE.

<sup>52</sup> Fojas 244 a 257.

administrativa prevista en el Rubro 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (norma tipificadora).

Respecto del alcance de la obligación contenida en el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, concordado con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611

31. Conforme a lo dispuesto en el Rubro 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, se ha previsto como infracción administrativa el incumplimiento de las disposiciones contenidas, entre otras, en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
32. En ese sentido, esta Sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, concordado con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611 (norma sustantiva).
33. Sobre este punto debe precisarse, de manera preliminar, que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida<sup>53</sup>. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, 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".*

34. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada por un lado, a ejecutar medidas para

<sup>53</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

Debe tomarse en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

*...En cuanto a la faz prestacional [el Estado], tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.*

*Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin...*

Sentencia del 6 de noviembre de 2001, recaída en el Expediente N° 0018-2001-AI/TC. Fundamento jurídico 9.

prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental)<sup>54</sup> y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado<sup>55</sup>.

35. Sobre este punto debe precisarse que el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de Ley N° 28611, establecen lo siguiente:

*"Artículo 74.- De la responsabilidad general*

*Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión."* (Énfasis nuestro)

*"Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente*

*75.1 El titular de operaciones **debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.**"* (Énfasis nuestro)

36. En esa misma línea, el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>56</sup> establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, en los términos siguientes:

*"Artículo 3°.- Los Titulares a que hace mención el Artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles*

<sup>54</sup> Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es "cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas, que directa o indirectamente afecten: a) la salud, la seguridad el bienestar de la población b) las actividades sociales y económicas, c) las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, d) la calidad de los recursos ambientales".

Resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama) N° 1/86, aprobada en Río de Janeiro (Brasil) el 23 de enero de 1986. Cabe indicar que el Conama es el órgano superior del Sistema Nacional de Medio Ambiente de Brasil, conforme a lo dispuesto en el Decreto N° 88.351 del 1 de junio de 1983.

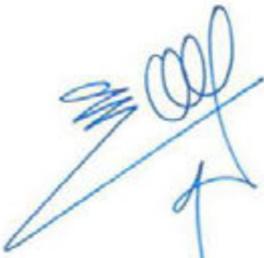
De manera adicional, debe señalarse que, de acuerdo con el artículo 4° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, constituye un impacto ambiental el efecto causado por las acciones del hombre o de la naturaleza en el ambiente natural y social, los cuales pueden ser positivos o negativos.

<sup>55</sup> En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.

<sup>56</sup> Es importante precisar que dicha obligación se encuentra establecida en el Artículo 3° del Decreto Supremo N° 39-2014-EM, que aprueba el actual Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

(LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones.

Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono.

- 
37. Según la disposición antes citada –y tomando en consideración el principio de prevención antes referido– se desprende que el régimen de responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM contempla tanto los impactos ambientales negativos que podrían generarse, así como aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos. En ese sentido, dicho régimen exige a cada titular efectuar las medidas de prevención y/o mitigación según corresponda, con el fin de evitar y/o minimizar algún impacto ambiental negativo.
38. En ese sentido, en el marco del artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, los administrados se encontrarán obligados a implementar las medidas de prevención y/o mitigación necesarias con el fin de minimizar el referido impacto<sup>57</sup>.
39. Teniendo en cuenta lo antes expuesto, esta sala concluye que el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD no solo prevé como infracción administrativa aquella conducta que genere un daño al ambiente, como consecuencia de la ocurrencia de derrames, emisiones, efluentes, sino también contempla como infracción –atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM– la falta de adopción de medidas de prevención que, precisamente, podrían generar dicho daño o que representen un riesgo y/o peligro al ambiente.
- 
40. En virtud de las consideraciones expuestas, el argumento de Solgas referido a que el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD no sanciona la falta de medidas para prevenir impactos ambientales negativos, carece de sustento.

Si el hecho imputado a Solgas en el presente extremo corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor

41. Con relación al hecho imputado, cabe precisar que mediante la Resolución Subdirectoral N° 1165-2016-OEFA/DFSAI-SDI, la SDI inició un procedimiento administrativo sancionador contra el administrado imputándole lo siguiente:



Dicho criterio ha sido recogido en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución N° 002-2016-OEFA/TFA-SEE y Resolución N° 055-2016-OEFA/TFA-SME.

*"...no habría adoptado las medidas para evitar los impactos ambientales negativos generados como consecuencia del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico ocurrido el 8 de setiembre de 2012."<sup>58</sup>.*

42. Ahora bien, entre dichas medidas, la SDI contempló que el administrado no habría realizado las siguientes: i) no realizó una adecuada manipulación del tanque donde se almacenaba la pintura industrial; ii) no implementó un sistema de contención en el tanque donde se almacenaba; y, iii) no implementó medidas para detectar oportunamente los eventos ocurridos en las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP<sup>59</sup>.
43. Sobre la base de lo expuesto, esta sala considera que el hecho imputado a Solgas en el presente extremo, sí corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor, pues la falta de adopción de medidas necesarias para evitar los impactos ambientales negativos generados como consecuencia del derrame de pintura, se subsume en lo establecido en el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de Ley N° 28611.
44. En consecuencia, contrariamente a lo alegado por el administrado, queda claro que la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Solgas por no haber adoptado las referidas medidas. En ese sentido, la imputación efectuada a dicha empresa en el presente procedimiento administrativo sancionador, no vulneró el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, debiéndose por tanto, desestimar lo señalado por la apelante en el presente extremo de su recurso de apelación.
45. Respecto del argumento del administrado referido a que ejecutó las acciones contenidas en su Plan de Contingencia<sup>60</sup>, las cuales, consideraba eran las que debía aplicarse ante la ocurrencia de un incidente, debe señalarse que el hecho imputado en el presente extremo no está relacionado con el derrame de hidrocarburos declarado por Solgas, sino a la falta de medidas de prevención a fin de que el mismo no ocurriese.
46. Por tanto, no resulta pertinente evaluar la ejecución de las medidas contempladas en su Plan de Contingencia, dado que estas –como bien señala el recurrente– se

<sup>58</sup> Foja 18, al reverso.

<sup>59</sup> Debe precisarse que las mismas fueron sustentadas en base a lo consignado por el administrado en el Reporte Final de Emergencias.

<sup>60</sup> Entre ellas destacó las siguientes:

- Procedió a interrumpir las labores en la zona de manera que: (i) se pudiese corregir la instalación que originó la fuga; y (ii) se efectuasen las labores de limpieza en el piso y la canaleta.
- Realizó la recolección de residuos de pintura de las zonas afectadas.
- Efectuó el traslado de los residuos al centro de acopio de residuos peligrosos de la Planta Envasadora y posterior traslado por la EPS-RS Green Care del Perú S.A., para su disposición final.

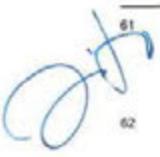
activan una vez confirmado el derrame. En ese sentido, corresponde desestimar lo expuesto por el administrado en el presente extremo de su recurso, al no resultar pertinente al hecho imputado en el presente extremo.

### ***Sobre la vulneración al principio de causalidad***

47. Solgas precisó que no era responsable de la generación de impactos ambientales negativos puesto que no existía una conexión causa-efecto entre el derrame de pintura ocurrido y los elevados parámetros de cadmio, zinc, cobre y antimonio evidenciados en el suelo materia de muestro durante la supervisión especial. Tomando ello en consideración, indicó que la DFSAI estaría vulnerando el principio de causalidad, establecido en artículo 230° de la Ley N° 27444. Dentro de las razones que sustentarían dicha afirmación, el administrado precisó las siguientes:

- 
- Uno de los metales evidenciados a consecuencia del muestreo efectuado por la DS (antimonio) no era un componente que forme parte de la pintura industrial, la cual tendría una composición principalmente de pigmentos inorgánicos.
  - El punto de "Muestreo Blanco"<sup>61</sup> también presenta elevados niveles de dichos metales."
  - El canal de regadío arrastraba una gran cantidad de residuos sólidos y líquidos con potencial poder contaminante. En ese sentido, y de lo evaluado en campo, manifestó que según la consultora las concentraciones evidenciadas en el suelo afectado por el derrame de pintura no corresponderían a dicho producto.
  - No era posible asociar las concentraciones de compuestos (metales) detectadas por la DS al derrame de pintura industrial, ya que el suelo en el que se realizó el procedimiento de muestreo –por su propia naturaleza– contiene la presencia de los metales antes mencionados.
  - En esa línea, Solgas sostuvo que conforme al EIA del año 2005, Proyecto de Ampliación de la Planta Envasadora de GLP - Huancayo, en la descripción de las características geológicas de las instalaciones, se detectó la existencia de sedimentación mesozoica con sedimentos calcáreos, donde se puede encontrar una variedad de metales en formación de óxidos, calizas y conglomerados.

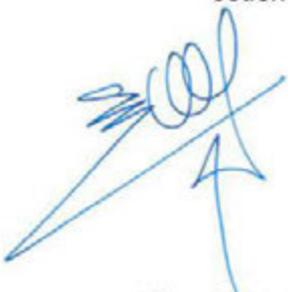
- 
48. Con relación a lo alegado por el administrado, cabe indicar que en virtud del principio de causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>62</sup>, la responsabilidad debe recaer sobre el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción administrativa.



<sup>61</sup> Preciso que esta correspondía a la toma de muestra de suelo designada por el OEFA al estar en una zona contigua al área afectada por una fuente antropogénica particular, pero que no ha sido afectada por la misma.

<sup>62</sup> LEY N° 27444.  
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

49. En atención a las disposiciones antes citadas, se concluye que, para determinar la responsabilidad por la comisión de una infracción administrativa en un procedimiento administrativo sancionador, corresponde evaluar la relación de causalidad entre la conducta llevada a cabo por el administrado (omisiva o activa), con la infracción cuya comisión se le imputa.
50. Sobre el particular, tal como fuese analizado en los considerandos precedentes (en la evaluación del principio de tipicidad), debe precisarse que, en el presente caso, la evaluación que exige el principio de causalidad no se encuentra referida a la supuesta conducta infractora y al impacto negativo generado en el suelo, pues este último no forma parte del tipo infractor que en el presente extremo se imputa a la administrada. En ese sentido, la evaluación de una presunta vulneración al referido principio no resulta pertinente al caso en concreto.
51. No obstante ello, esta sala evaluará los hechos imputados al administrado (no adoptar medidas necesarias para evitar los impactos) con su conducta (omisiva o activa). Para ello, debe señalarse que de conformidad con el Reporte Final de Emergencias, el administrado indicó como causas del derrame ocurrido el 8 de setiembre de 2016, las siguientes:

- 
- i) el incumplimiento de uno de sus trabajadores de las directivas ordenadas por la empresa, ya que sin consultarlo, decidió realizar una conexión inadecuada en el tanque de pintura para trasladar el material a un lugar distinto de trabajo; y,
  - ii) la deficiencia en la supervisión del responsable de las operaciones para evitar operaciones inadecuadas.

52. Para un mayor abundamiento, a continuación se extrae lo consignado por el administrado en el Reporte Final, el cual refiere lo siguiente<sup>63</sup>:



*"El incidente se originó el día sábado 8 de Setiembre de 2012, debido a que un operario de manera inconsulta decidió realizar una conexión inadecuada a un tanque de pintura a fin de extraer dicho material para trasladarlo hacia un lugar de trabajo distinto al usado rutinariamente. Cabe mencionar que la forma en la que se realizó la conexión no es la correcta ni se encontraba avalada por el personal responsable de las operaciones.*

**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)

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



<sup>63</sup> Reporte Final presentado por Solgas el 20 de setiembre del 2012. Página 64 y 65 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID. Foja 6 del expediente (CD).

**A pesar de no tener autorización para realizar la conexión, el operario decidió mantenerla y no se aseguró que esta se encuentre debidamente cerrada al culminar su jornada de trabajo. Adicionalmente a ello no tuvo el cuidado necesario para colocar una contención a la manguera y evitar que llegue al canal de riego.**

**Al día siguiente el controlador de planta al realizar la supervisión del inicio de sus actividades identificó que se produjo el derrame de pintura de color plomo, procediendo a realizar el reporte correspondiente al encargado de las operaciones de la planta y el análisis del caso a fin de determinar los daños.” (Énfasis agregado)**

53. Dichos hechos encuentran sustento también en las fotografías presentadas por el administrado a través de su escrito de registro N° 2012-E01-020124 del 20 de setiembre de 2012<sup>64</sup>:



Foto N° 1: Sistema de pintado de cilindros de 45Kgr.  
En la foto se muestra el sistema usado para el pintado de 45Kgr. donde ocurrió el incidente.  
En la foto se recrea la conexión inadecuada desde el sistema usado para el pintado de cilindros, además de la manguera por la cual se liberó la pintura, que ocasionó el incidente.

54. De la fotografía presentada por el administrado y de lo reportado por este en su reporte final, es posible concluir que Solgas –a través de su personal– no realizó una adecuada manipulación del tanque donde se almacena la pintura industrial, toda vez que al momento de extraer dicha sustancia a través de una manguera, no se aseguró que la conexión se encuentre debidamente cerrada, lo cual provocó que la manguera libere la pintura que ocasionó el derrame<sup>65</sup>.
55. Asimismo, de dicho documento se verifica que el recurrente no implementó un sistema de contención en el tanque donde se almacenaba la pintura industrial.

<sup>64</sup> Reporte Final presentado por Solgas el 20 de setiembre del 2012. Página 64 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID. Foja 6 del expediente (CD).

<sup>65</sup> Foja 06. Página 03 del archivo en digital del Informe N° 053-2013-OEFA/DS-HID.

Sobre este punto debe precisarse que, conforme a lo establecido en el Plan de Manejo Ambiental de la Planta Envasadora de GLP – Huancayo, el administrado se comprometió, como medida de prevención, a emplear losa de concreto en el piso de la planta para evitar impactos a la calidad del suelo<sup>66</sup>.

56. De otro lado, debe precisarse que conforme a lo indicado en el Reporte Final, el recurrente no advirtió el derrame inmediatamente, sino mucho después de su ocurrencia, toda vez que este se originó a las 14:30 del 8 de setiembre de 2012 y fue detectado al día siguiente, el 9 de setiembre de 2012. En ese sentido, ello evidencia que no existían las medidas para detectar oportunamente los eventos ocurridos en las instalaciones de su planta.
57. Por dichas consideraciones, se puede advertir que el administrado no adoptó las medidas necesarias para evitar los impactos ambientales negativos generados como consecuencia del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico.
58. Partiendo de ello, resulta correcto afirmar que existe relación de causalidad entre el hecho imputado y la conducta del recurrente, ya que correspondía a dicha empresa adoptar las medidas preventivas descritas en los considerandos precedentes de la presente resolución a efectos de evitar eventos como el acontecido el 8 de setiembre de 2012.

**V.2 Si la ejecución del Plan de Contingencia ante el evento ocurrido el 8 de setiembre exonera de responsabilidad a Solgas del cumplimiento de la presentación del Reporte Preliminar al OEFA dentro del plazo establecido**

<sup>66</sup> El Plan de Manejo Ambiental de la Planta Envasadora de GLP – Huancayo de REPSOL YPF COMERCIAL DEL PERÚ S.A., evaluado mediante Informe N° 222-2010-GR-JUNIN-DREM/DT-AA de fecha 25 de noviembre de 2010. Capítulo 6 EVALUACIÓN DE ASPECTOS E IMPACTOS AMBIENTALES, Tabla N° 6.1, página 46 indica lo siguiente:

**\*6 EVALUACIÓN DE ASPECTOS E IMPACTOS AMBIENTALES**

(...)

Actividad	Factor ambiental que podría ser afectado	Medida de Prevención	Medida de Control	Medida de Mitigación
Pintado de cilindro y logo.	Calidad de aire	En el ducto de la cabina de pintado se cuenta con filtros de tela que retienen partículas de pintura.		
	Calidad de ruido ambiental	Programa de mantenimiento de equipos.	Monitoreo de ruido ambiental.	
	Calidad del suelo	Losa de concreto del piso de la planta. Plan de Manejo de residuos sólidos.		Charlas de capacitación sobre correcta segregación de residuos.
	Salud y Seguridad		Monitoreo de ruido ocupacional.	Uso de equipos de protección personal. Plan de contingencias.

59. El artículo 53° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>67</sup>, en concordancia con el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 169-2011-OS/CD<sup>68</sup>, establece que el titular de la actividad de hidrocarburos tiene como obligación llevar un registro de los incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de Hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa manipulada como parte de su actividad. Asimismo, establece que cada vez que ocurra una emergencia, esta deberá ser comunicada inmediatamente a la autoridad correspondiente dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes de ocurrida la emergencia a través de un reporte preliminar.
60. En el presente caso, conforme se advierte del Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID y del ITA, la DS detectó que Solgas no habría remitido el Reporte Preliminar del derrame de pintura industrial ocurrido el 8 de setiembre del 2012 en su Planta Envasadora de GLP dentro del plazo establecido (24 horas de ocurrido el derrame), conforme se indica a continuación:

**Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID**

*"De la verificación del sistema de trámite documentario, se evidenció que el administrado presentó el Reporte Preliminar (Formato 01) con fecha 12 de*

<sup>67</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 53°.-** El operador Titular de la Actividad de Hidrocarburos deberá llevar un registro de los incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de Hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa manipulada como parte de su actividad. Asimismo deberá informar al OSINERG del incidente cuando el volumen de la fuga, derrame o descarga no regulada sea mayor a un (1) barril en el caso de Hidrocarburos líquidos, y a mil (1000) pies cúbicos en el caso de Hidrocarburos gaseosos o la cantidad aprobada por la DGAAE a propuesta del Titular a través del PMA para otras sustancias químicas. El manejo de suelos contaminados en cualquiera de las actividades, se realizará empleando métodos ambientalmente aprobados. En el caso de ocurrencia de incidentes en el mar se aplicará lo dispuesto en el Convenio MARPOL y en lo dispuesto por DICAPI.

<sup>68</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 169-2011-OS/CD**

**Artículo 5°.-** Procedimiento para Reportar Emergencias

5.1 Cada vez que ocurra una Emergencia, la empresa supervisada deberá comunicar inmediatamente a OSINERGMIN, a través del Formato N° 1 – Reporte Preliminar.

El Reporte Preliminar deberá remitirse a la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos o a la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural, según corresponda, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes de ocurrida la emergencia, vía mesa de partes o vía fax, u otro medio que a tal efecto implemente OSINERGMIN.

De manera excepcional, en caso el reporte se deba remitir a la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos y cuando la empresa supervisada acredite de forma debidamente documentada que su instalación se encuentra en una zona geográfica donde no cuenten con fax, correo electrónico ni oficina regional cercana, hecho que imposibilitaría el cumplimiento de la obligación de remitir el Reporte Preliminar dentro del plazo establecido, la empresa supervisada podrá presentar dicho documento dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes de ocurrida la emergencia.

5.2 La empresa supervisada deberá remitir a la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos o a la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural, según corresponda, dentro de los diez (10) días hábiles de ocurridos los hechos, el Reporte Final utilizando el Formato N° 2- Reporte Final, en el cual se establecen los resultados de la investigación de la emergencia, causas, consecuencias y medidas correctivas.

Asimismo, en el caso de emergencias relacionadas con cilindros de GLP ocurridas fuera de las instalaciones de una Empresa Envasadora, OSINERGMIN tendrá la facultad de solicitar a la Empresa Envasadora responsable del cilindro que elabore y presente un Reporte Final dentro del plazo antes establecido y contado a partir de la notificación de la comunicación efectuada por este organismo regulador. En estos casos, no existirá la obligación de presentar el reporte preliminar.

Los reportes finales podrán presentarse por mesa de partes o vía fax u otro medio que a tal efecto implemente OSINERGMIN.

En caso se requiera ampliar el plazo para la presentación del Reporte Final referido, la empresa supervisada deberá solicitarlo por escrito a OSINERGMIN, antes del plazo de vencimiento, sustentando debidamente su solicitud de prórroga.

setiembre del 2012, fuera de fecha prevista por la norma vigente.”

### Informe Técnico Acusatorio

*“De la revisión de los Anexos del Informe de Supervisión, se verifica que el Reporte Preliminar fue presentado el 12 de setiembre de 2012, con Registro de Trámite N° 019359 cuatro (04) días posteriores del derrame de aproximadamente diez (10) galones de pintura (...)”*

61. Sobre el particular, en su recurso de apelación, Solgas reconoció dicha situación, precisando que recién el 12 de setiembre de 2012 presentó el reporte preliminar correspondiente a la emergencia ocurrida el 8 de setiembre de 2012, toda vez que priorizó la activación de su Plan de Contingencia y el desarrollo de sus labores de limpieza y mitigación de impactos en las áreas afectadas. Señaló que dicha situación debía ser considerada por el TFA, así como la falta de intencionalidad para incumplir con dicha obligación, ello a efectos de determinar la existencia de un incumplimiento o, considerarse como un atenuante de responsabilidad administrativa.
62. Al respecto, debe indicarse que de conformidad con lo establecido en el artículo 18° de la Ley N° 29325<sup>69</sup>, el tipo de responsabilidad administrativa aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores seguidos ante el OEFA es objetiva<sup>70</sup>. Asimismo, de conformidad con el artículo 236-A de la Ley N° 27444<sup>71</sup>, constituyen eximentes de responsabilidad el caso fortuito o fuerza mayor

<sup>69</sup> Ley N° 29325.

**Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva**

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

<sup>70</sup> Al respecto, debe indicarse que si bien el numeral 10 del artículo 230° de la Ley 27444, recoge como uno de los principios de la potestad sancionadora administrativa el principio de causalidad, según el cual la responsabilidad administrativa es subjetiva, también precisa que salvo por ley esta es objetiva.

En ese sentido, en tanto el artículo 18° de la Ley N° 29325 dispone que la responsabilidad administrativa aplicable a los procedimientos tramitados ante el OEFA es objetiva, el presente análisis debe versar sobre ella.

<sup>71</sup> LEY N° 27444

**Artículo 236-A.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones**

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

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.

En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.

- b) Otros que se establezcan por norma especial.

debidamente comprobado, el obrar en cumplimiento de un deber legal o en el ejercicio del derecho de defensa, entre otros.

63. Dicho ello, debe señalarse que de la evaluación de los documentos obrantes en el expediente se advierte que el administrado no ha acreditado que la presentación extemporánea del Reporte Preliminar del derrame de pintura ocurrido el 8 de setiembre de 2012, haya sido generado por alguno de los supuestos previstos en el mencionado artículo 236-A. Asimismo, cabe mencionar que el cumplimiento de otras obligaciones que el administrado tiene a su cargo (como en este caso, el cumplimiento de las acciones contempladas en su Plan de Contingencia), no lo liberan de responsabilidad administrativa, más aun cuando la propia norma le ha brindado diferentes medios a través del cual pueda hacer efectiva la comunicación de la emergencia a la Administración<sup>72</sup>.

64. De otro lado, debe precisarse que el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>73</sup>, ha previsto criterios o circunstancias a efectos de graduar la sanción, encontrándose entre ellas la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor. Dichas circunstancias, en caso lleguen a configurarse "...no afectan la comisión de la infracción administrativa misma... solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse."<sup>74</sup>

65. En consecuencia, establecida la responsabilidad por parte de un sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de fiscalización ambiental de competencia del OEFA, como es el caso de Solgas, la autoridad administrativa aplicará los mencionados criterios a fin de aumentar o disminuir el quantum de la multa<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Vía mesa de partes o vía fax, u otro medio que a tal efecto implemente OSINERGMIN.

<sup>73</sup> **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:

**3. Razonabilidad.-** Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

<sup>74</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

<sup>75</sup> En efecto, el artículo 35° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD establece lo siguiente:

**TÍTULO III**  
**SANCIONES ADMINISTRATIVAS**  
(...)

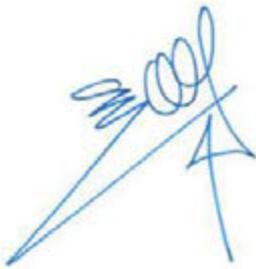
**Artículo 35.- Circunstancias atenuantes especiales**

Se consideran circunstancias atenuantes especiales las siguientes:

66. Por tanto, los criterios recogidos en el artículo 230° de la Ley N° 27444, entre ellos, la intencionalidad, no tienen incidencia alguna a efectos de determinar si Solgas es o no responsable por la comisión de la presente infracción administrativa, siendo más bien que dichos criterios resultarán aplicables en caso la autoridad administrativa decida imponer una sanción pecuniaria. En virtud de ello, considerando que el presente caso ha sido tramitado bajo el marco de lo dispuesto en la Ley N° 30230, según el cual la administración solo establecerá la responsabilidad del infractor, no corresponde evaluar la circunstancia alegada por el administrado (falta de intencionalidad en la comisión de la infracción). En ese sentido, por las razones expuestas en los acápites precedentes, debe desestimarse lo alegado por el administrado en el presente extremo de su apelación y, por tanto, confirmar la decisión adoptada mediante la Resolución Directoral N° 1563-2016-OEFA/DFSAL.

### V.3 Si el administrado subsanó las conductas infractoras descritas en el cuadro N° 1 de la presente resolución

67. En su recurso de apelación, el administrado señaló que, luego de ocurrido el derrame, cumplió con ejecutar las medidas de mitigación correspondientes a fin de evitar la generación de riesgos y/o impactos en las áreas aledañas a la Planta de Envasado de GLP, así como en aquellas que empleaban agua proveniente de la canaleta de regadío que se vio afectada por la fuga de pintura industrial. Entre ellas, detalló las siguientes:

- 
- Con fecha 19 de setiembre al 8 de noviembre de 2012 dictó charlas de sensibilización a todo el personal de la Planta, con el fin de reforzar los temas de gestión ambiental, seguridad y salud en el trabajo.
  - Respecto a la falta de implementación de los sistemas de contención del tanque de presurización, el recurrente indicó que en la actualidad el área donde se encuentra ubicado el tanque de pintura industrial (zona de abastecimiento de la cabina de pintura) cuenta con un sistema de contención como medida de seguridad ante un posible derrame de pintura<sup>76</sup>.
  - Por último, Solgas indicó que a la fecha ha realizado distintas acciones destinadas a remediar el área donde se almacenan y operan los tanques de pintura, así como a mejorar el sistema de contención y mitigación de posibles impactos ambientales.



(i) La subsanación voluntaria por parte del administrado del acto u omisión imputados como supuesta infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos;  
(ii) Cuando el administrado acredite haber cesado la conducta ilegal tan pronto tuvo conocimiento de ella e inició las acciones necesarias para revertir o remediar sus efectos adversos; u,  
(iii) Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas, dependiendo de cada caso particular.

Solgas precisó que las medidas de contención para el almacenamiento de la pintura guardan concordancia con la Hoja de Seguridad del producto "Esmalte Para Balones de Gas", emitido por la empresa distribuidora de dicho producto Pinturas Duron S.R.L.

68. Conforme se advierte, el administrado ha expuesto argumentos y presentado documentos destinados a acreditar que realizó actividades con posterioridad a la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. En ese sentido, considerando que los argumentos y los elementos de prueba que lo sustentan buscan acreditar la subsanación de las conductas infractoras materia de evaluación, esta sala considera necesario evaluar tales argumentos atendiendo a lo dispuesto en el artículo 236-A de la Ley N° 27444.
69. Al respecto, cabe señalar que el 21 de diciembre de 2016 se publicó el Decreto Legislativo N° 1272 que modificó diversos artículos de la Ley N° 27444, incorporando, entre ellos, el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A, vigente desde el 22 de diciembre de 2016.
70. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444<sup>77</sup>, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos (en este caso, la Resolución Subdirectoral N° 581-2016-OEFA/DFSAI/SDI) constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
71. Siendo ello así, esta sala especializada considera que corresponde verificar si en el presente caso se configuró el supuesto eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444.
72. Para ello, cabe indicar que en el presente procedimiento se le imputó a Solgas las siguientes conductas infractoras:
- (i) Solgas no adoptó las medidas necesarias para evitar los impactos ambientales negativos generados como consecuencia del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico ocurrido el 8 de setiembre del 2012 en la Planta Envasadora de GLP. (Conducta infractora N° 1).

**LEY N° 27444**

**Artículo 236-A.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.**

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

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
  - b) Otros que se establezcan por norma especial.\*
- (...)

- (ii) Solgas no presentó el Reporte Preliminar del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico color plomo ocurrido el 8 de setiembre del 2012 en la Planta Envasadora de GLP. (Conducta infractora N° 2).

#### Respecto de la Conducta infractora N° 1

73. Al respecto, debe considerarse que de conformidad con lo señalado por el administrado, la DS, DFSAI y las fotografías consignadas en el Informe de Supervisión, el recurrente no habría adoptado las medidas necesarias para evitar los impactos ambientales negativos ocasionados por el derrame de pintura, debido a que:

- El personal de Solgas habría realizado una inadecuada manipulación del tanque de presurización donde se almacenaba la pintura industrial. Ello, según el propio administrado, debido al incumplimiento de las directivas de la empresa por parte del trabajador, así como a la deficiente supervisión por los responsables operativos a fin de impedir las acciones inadecuadas<sup>78</sup>.
- Solgas no habría implementado sistemas de contención del tanque de presurización donde se almacenaba la pintura industrial, lo cual habría ocasionado el derrame de la pintura impactando áreas de cultivo y principalmente el recurso suelo<sup>79</sup>.
- Solgas no habría implementado medidas para detectar oportunamente los eventos ocurridos en las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP, con la finalidad de garantizar la acción inmediata ante un derrame de pintura (sustancia química)<sup>80</sup>.

74. En atención a ello, debe considerarse que las medidas de prevención que el recurrente debió adoptar a fin de evitar los impactos ambientales negativos ocasionados por el derrame de pintura resultarían ser las siguientes: i) realizar una adecuada manipulación del tanque de presurización donde se almacena la pintura industrial; ii) implementar sistemas de contención del tanque de presurización donde se almacena la pintura industrial; e, iii) implementar medidas para detectar oportunamente los eventos ocurridos en las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP, con la finalidad de garantizar la acción inmediata ante un derrame de pintura (sustancia química).

<sup>78</sup> Reporte Final presentado por Solgas el 20 de setiembre del 2012. Página 64 y 65 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID. Foja 6 del expediente (CD).

<sup>79</sup> Cabe señalar que Solgas, en el reporte final, precisó que "no tuvo el cuidado necesario para colocar una contención a la manguera y evitar que llegue al canal de riego" (citado en pie de página 63)

<sup>80</sup> Al respecto, debe precisarse que conforme a lo indicado en el Reporte Final, el evento se originó a las 14:30 del 8 de setiembre de 2012 y fue detectado al día siguiente, por lo que se advierte que al no advertir el recurrente el derrame inmediatamente sino después su ocurrencia no existían las medidas para detectar oportunamente los eventos ocurridos en las instalaciones de la planta.

75. Al respecto, debe indicarse que en su recurso de apelación, el recurrente indicó que adoptó las referidas medidas, precisando lo siguiente:

**a) Sobre la adecuada manipulación del tanque de presurización donde se almacena la pintura industrial**

76. Se procedió del 19 de setiembre al 8 de noviembre de 2012 a dictar charlas de sensibilización a todo el personal de la Planta, con el fin de reforzar los temas de gestión ambiental, seguridad y salud en el trabajo<sup>81</sup>.

77. Para dichos efectos, adjuntó a su escrito de descargos el registro de asistencia a las charlas de sensibilización<sup>82</sup>, llevadas a cabo del 18 de setiembre al 8 de noviembre de 2012 en las que se evaluaron temas como i) reporte de incidentes GAMA y ii) operaciones seguras.

78. Al respecto, debe indicarse que los registros de asistencia a dichas charlas de sensibilización presentados no son suficientes para que esta sala considere que el administrado haya cumplido con adoptar la medida preventiva referida a realizar una adecuada manipulación del tanque de presurización donde se almacena la pintura industrial, toda vez que no se consigna el contenido de las charlas ni tampoco se advierte si las mismas están referidas a dichos equipos (tanques de presurización), tampoco se advierte quien las dictó a fin de corroborar que sea un profesional experto en la materia, por el contrario, solo se constata la asistencia del personal de la empresa. Por tanto, dichos registros –a consideración de esta sala– no resultan idóneas a efectos de acreditar que el recurrente cumplió con adoptar una medida referida a la adecuada manipulación del tanque de presurización, equipo donde ocurrió el derrame de pintura.

**b) Sobre implementar sistemas de contención del tanque de presurización donde se almacena la pintura industrial**

79. Al respecto, el administrado sostuvo que implementó un sistema de contención en la zona de abastecimiento de la cabina de pintura, ubicada en la zona posterior de la plataforma de envasado<sup>83</sup>. Asimismo, a través de la carta con número de registro N° 027537 y fecha de ingreso 18 de diciembre de 2012, el administrado presentó fotografías de las acciones realizadas con posterioridad al derrame<sup>84</sup>:

<sup>81</sup> Foja 06. Página 85 del archivo digital del Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID.

<sup>82</sup> Fojas 49, 51 y 53.

<sup>83</sup> Foja 60.

<sup>84</sup> Foja 06. Páginas 153 del archivo digital del Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID.

IMPLEMENTACION DE SISTEMA DE CONTENCION PARA DERRAMES DE  
PINTURA.

80. De la revisión de los medios de prueba presentados por el administrado se aprecia que los tanques o cilindros de pintura industrial de la zona de abastecimiento de la cabina de pintura se encuentran ubicados en un área que cuenta con un sistema de contención, los cuales presentan muros de contención y piso de concreto<sup>85</sup> a efectos de prevenir posibles impactos al suelo o a cuerpos de agua producto de posibles derrames.

81. Por lo tanto, el administrado ha presentado medios que acrediten la adopción de la medida preventiva referida a implementar sistemas de contención del tanque de presurización donde se almacena la pintura industrial.

**c) implementar medidas para detectar oportunamente los eventos ocurridos en las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP, con la finalidad de garantizar la acción inmediata ante un derrame de pintura (sustancia química).**

82. El administrado, señaló que recolectó los residuos de pintura y los trasladó al centro de acopio de residuos peligrosos. Al respecto, indicó que mediante Carta con número de registro N° 027537 presentada el 18 de diciembre de 2012, señaló que desde las 8:45 horas hasta las 11:00 horas del 9 de setiembre de 2012 realizó labores de limpieza, disponiendo los residuos de pintura recogidos en bolsas rojas para posteriormente almacenarlos en el centro de acopio como residuo

peligroso<sup>86</sup>. Asimismo, el administrado presentó las siguientes fotografías de las acciones realizadas posterior al derrame<sup>87</sup>:

RECOJO DE PINTURA DERRAMADA EN LA CANALETA PLUVIAL DE LA PLANTA



*Handwritten signature in blue ink.*

*Handwritten signature in blue ink.*

<sup>86</sup> Foja 06. Página 81 del archivo digital del Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID.

<sup>87</sup> Foja 06. Páginas 147 y 149 del archivo digital del Informe de Supervisión N° 053-2013-OEFA/DS-HID.

RECOJO DE PINTURA DERRAMADA EN EL CANAL DE REGADIO Y  
DISPOSICION EN EL CENTRO DE ACOPIO DE RESIDUOS SOLIDOS

83. Asimismo, señaló que realizó distintas acciones destinadas a remediar el área donde se almacenan y operan los tanques de pintura y mejorar el sistema de contención y mitigación de posibles impactos ambientales.
84. Al respecto, de la revisión de elementos de prueba presentados por el administrado, se aprecia que estos únicamente detallan acciones realizadas con posterioridad al derrame de pintura ocurrido el 8 de setiembre de 2012, mas no ha presentado documentación alguna que permita determinar que haya subsanado la conducta consistente en implementar medidas para detectar oportunamente los eventos ocurridos en las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP, con la finalidad de garantizar la acción inmediata ante un derrame de pintura (sustancia química).
85. Por tanto, se concluye que si bien el administrado implementó la medida b) detallada anteriormente no presentó medio probatorio, ni acreditó fehacientemente que haya implementado las medidas a) y c) indicadas anteriormente, por tanto esta sala concluye que Solgas no subsanó la conducta infractora materia de evaluación; en ese sentido, no podría ser eximido de responsabilidad conforme a lo previsto en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444.

**Respecto de la conducta infractora N° 2**

86. Finalmente, con relación a la conducta N° 2 es pertinente indicar que mediante escrito de registro N° 019359 del 12 de setiembre de 2012, Solgas remitió al OEFA el Reporte Preliminar del derrame de pintura industrial tipo esmalte alquílico color plomo ocurrido el 8 de setiembre del 2012 en la Planta Envasadora de GLP –

Huancayo y, con ello, subsanó la conducta infractora N° 2 antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.

87. Sin perjuicio de ello, debe indicarse que si bien la conducta infractora N° 2 versa sobre el incumplimiento de una obligación de carácter formal, este incumplimiento se encuentra vinculado a los resultados de la investigación de las causas probables de los hechos ocurridos el 8 de setiembre de 2012 en la Planta Envasadora de GLP, siendo que el no contar con información sobre dicho suceso proporcionada oportunamente por el administrado (esto es, en el plazo legalmente establecido para ello) pudo conllevar a que no se adoptaran las acciones necesarias para revertir el daño generado por el derrame de pintura. En ese sentido, esta sala especializada considera que dicha conducta infractora no es de naturaleza subsanable<sup>88</sup>.

88. En consecuencia, esta sala es de la opinión que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444, respecto de las conductas infractoras materia del presente procedimiento administrativo sancionador.

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del Consejo Directivo 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° 1563-2016-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2016, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Solgas S.A. por la comisión de las conductas infractoras contenidas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

<sup>88</sup> De acuerdo con el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, un incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio es un incumplimiento trascendente que no es pasible de subsanación.

**Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de febrero de 2017.

**Artículo 15°.- De la clasificación de los incumplimientos detectados**

Los incumplimientos detectados se clasifican en:

(...)

Incumplimientos trascendentes: Son aquellos que involucran: (i) un daño real a la vida o la salud de las personas; (ii) un daño real a la flora y fauna; (iii) un daño potencial a la flora y fauna, o a la vida o salud de las personas, siempre y cuando impliquen un riesgo significativo o moderado; o, (iv) un incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio. Si el administrado acredita la ejecución de acciones que coadyuven a la rehabilitación, restauración, reparación, entre otras, será considerada como un factor atenuante en la graduación de la sanción a imponer en el procedimiento administrativo sancionador, teniendo en cuenta la oportunidad en la que se acredite.



**SEGUNDO.**- Notificar la presente resolución a Solgas 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.

.....  
**LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN**  
Presidente  
Sala Especializada en Minería y Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería y Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**SEBASTIÁN ENRIQUE SUIÑO LÓPEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería y Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental