

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Análisis de la Resolución N° 130-2019-OEFA/TFA-SMEPIM.

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada que presenta:

Gabriela Alejandra Villanueva Caceres

Asesor:

Martha Inés Aldana Durán

Lima, 2022

RESUMEN

El reporte de emergencias ambientales es una figura relevante para el control y prevención de riesgos ambientales. Sin embargo, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental viene desarrollando pronunciamientos contradictorios con relación a su exigibilidad y naturaleza. En la Resolución N.º 130-2019-OEFA/TFA-SMEPIM cuestiona (i) si todo incidente califica como una emergencia ambiental y (ii) la posibilidad de subsanar la infracción relativa a la presentación extemporánea de este reporte. El Tribunal de Fiscalización Ambiental se encarga de detallar las características, finalidad y plazo para este reporte de emergencias preliminar, así como explicar las condiciones para la procedencia de la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria. Ello con la finalidad de determinar la responsabilidad administrativa de la empresa.

Además, la Resolución N.º 130-2019-OEFA/TFA-SMEPIM busca consolidarse como un precedente administrativo de observancia obligatoria con relación a la infracción de omitir presentar el reporte preliminar de emergencias ambientales. Por medio de este precedente, el Tribunal de Fiscalización Ambiental procura orientar a los administrados sobre la finalidad de este reporte, así como determinar la naturaleza de la infracción a fin de establecer un criterio único y predecible, para los futuros casos. De esta manera, se establece que (i) la finalidad del reporte es asegurar la función de supervisión de la autoridad ambiental y (ii) es una infracción insubsanable por ser de naturaleza instantánea.

ÍNDICE

I. Introducción.	5
II. Justificación de la elección de la resolución.	6
III. Hechos del caso	7
3.1. Antecedentes	7
3.2. Dirección de Supervisión Ambiental	8
3.3. Dirección de Fiscalización Ambiental	9
3.4. Tribunal de Fiscalización Ambiental	13
IV. Identificación de los principales problemas jurídicos.	15
V. Análisis y posición fundamentada sobre cada problema de la resolución	16
5.1. Problema Jurídico N. °1: Naturaleza jurídica de la descarga de amoníaco en la Planta Iquitos	16
5.1.1. Análisis del ámbito de aplicación de los reportes de emergencia ambientales	16
a. Análisis de los impactos por fuga de amoníaco.	18
5.1.2. Análisis de las funciones de supervisión en materia de riesgos ambientales y riesgos laborales en las plantas industriales	20
5.1.3. Análisis de la exigibilidad de reportar la emisión de amoníaco a la autoridad competente.	23
5.2. Problema Jurídico N. °2: Aplicación de la subsanación voluntaria para la entrega de reportes de emergencias	25
5.2.1. Análisis de la figura de la subsanación voluntaria.	25
5.2.2. Análisis del principio de predictibilidad y confianza legítima como criterio para aplicar la subsanación voluntaria.	29
5.2.3. Análisis de la procedencia de la subsanación voluntaria.	32
VI. Resolución del conflicto con base a la normativa actual	36

VII. Postura	38
VIII. Conclusiones	39
IX. Recomendaciones	40
X. Referencias	42



I. Introducción.

El 07 de marzo de 2019, la Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios emitió la Resolución N° 130-2019-OEFA-TFA/SMEPIN con la finalidad de dar fin a la controversia contra la empresa Embotelladora La Selva S.A. por omitir la presentación del reporte preliminar de emergencias ambientales. Esta resolución profundiza sobre los alcances, características y finalidad de los reportes de emergencias ambientales con el objetivo de orientar a los administrados sobre la naturaleza de la infracción, así como las condiciones para su presentación.

Los reportes de emergencia ambiental cumplen un rol importante en la prevención y supervisión de los impactos ambientales generados por las actividades de inversión. Por medio de estos, la entidad de fiscalización ambiental puede conocer las características, condiciones, magnitud, y potencialidad de los daños ambientales ocurridos en las zonas de influencia, para desplegar las actividades de supervisión oportunas, así como imponer las medidas administrativas correspondientes.

En esta resolución se cuestionan aspectos como la procedimiento y exigibilidad legal de estos reportes. Además, se discute si el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental tiene competencias en materia de riesgos generados en centros laborales, así como se pone en duda si todo incidente o suceso califica como una emergencia ambiental. Por último, anteriormente, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental había emitido pronunciamientos contradictorios relacionados con la subsanación voluntaria, por lo que esta resolución busca otorgar un criterio único y uniforme para los futuros casos.

En vista de ello, la Resolución N° 130-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, busca otorgar un panorama claro y predecible, para los futuros casos de infracciones relacionadas con los reporte de emergencias ambientales. En ese sentido, se explicará en qué consiste dicha resolución, se determinarán y desarrollarán los principales problemas jurídicos presentes en esta resolución. Finalmente, se analizará esta resolución con base a los últimos cambios normativos sobre la materia.

II. Justificación de la elección de la resolución.

La Resolución N.º 130-2019-OEFA/TFA-SMPEIM (en adelante, la Resolución) fue elegida por tres importantes aspectos.

Primero, esta Resolución busca ser una referencia en materia de presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales (en adelante, el Reporte). Anteriormente, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) había emitido una serie de pronunciamientos contradictorios con relación a la subsanación voluntaria de este Reporte. Entonces, esta Resolución tiene como objetivo determinar la naturaleza de la infracción por omitir su presentación a fin de que los administrados cuenten con un panorama previsible y uniforme.

Segundo, los reportes de emergencias ambiental son importantes para la supervisión y prevención de daños ambientales. Sin embargo, los administrados han presentado dudas sobre su exigibilidad, evitando presentar este reporte a pesar de existir una situación de riesgo ambiental. Esta Resolución, entonces, desarrolla y precisa los alcances, para que los titulares de proyectos de inversión conozcan en qué supuestos debe presentar obligatoriamente este Reporte.

En este caso, se pretende determinar si la fuga de amoníaco ocurrido en centros laborales constituye un daño reportable. Ello puesto que no se evidencia un daño real o potencial a los componentes ambiental. Por tanto, se busca determinar si este escenario constituye una infracción en materia ambiental o se restringe a una infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Tercero, en esta Resolución se cuestionan las competencias de supervisión del OEFA, para los supuestos riesgos ambientales ocurridos en plantas industriales. En este caso, el evento se generó y controló al interior de una planta industrial sin generar un daño real al ambiente. Según el administrado, este supuesto debe ser competencia de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, SUNAFIL) por atentar contra la salud de los trabajadores, lo cual está fuera de los alcances del OEFA.

En vista de ello, es relevante analizar las competencias del OEFA y SUNAFIL en materia de derrames o fugas de sustancias tóxicas en centros laborales. De esta

manera, se puede determinar y diferenciar sus funciones. Asimismo, se puede conocer su relación ante la ocurrencia de incidentes que pueden afectar el ambiente, así como a la salud de los trabajadores conjuntamente.

III. Hechos del caso

3.1. Antecedentes

Embotelladora la Selva S.A. (en adelante, la empresa o administrado) es una empresa del sector industria manufacturera. Su actividad principal es la elaboración de bebidas gasificadas jarabeadas y no jarabeadas. Asimismo, se encarga del almacenamiento de productos terminados, envases de planta y distribución primaria.

La empresa es titular de una planta industrial, denominada “Planta Iquitos”, ubicada en Iquitos, provincia de Maynas, Loreto. Esta planta cuenta con una zona de procesos industriales donde se realizan las actividades principales de la empresa. Como parte del proceso productivo, la empresa utiliza la sustancia amoníaco. Este es utilizado como un refrigerante, para la elaboración de las bebidas en el área de envasado.

El 14 de julio de 2016, se generó una descarga de amoníaco al aire por aproximadamente seis minutos dentro de la Planta Iquitos. Ello debido a los cortes intempestivos de luz generados por las variaciones de tensión eléctrica en la red de suministro. Estos cortes ocasionaron un incremento en la presión de sistema de refrigeración activando la válvula de seguridad ubicada en el condensador, lo que generó una descarga de amoníaco, en estado gaseoso, al ambiente. Dicha descarga tuvo como finalidad regularizar la presión del sistema.

Ante la descarga de esta sustancia química, la empresa activó el sistema de alarmas y la brigada de emergencia procedió a evacuar al personal. Luego de ello, se realizaron los trabajos para la contención del amoníaco utilizando el sistema contra incendios, con el cual se realizó la aspersión del agua en forma de neblina con la finalidad de encapsular el amoníaco liberado. El agua residual, conteniendo el amoníaco recuperado, se derivó a la planta de tratamiento, para su disposición final.

El 19 de julio de 2016, la Oficina Desconcentrada de Loreto del OEFA recién tomó conocimiento del evento a través de medios periodísticos y realizó una visita a la Planta Iquitos.

3.2. Dirección de Supervisión Ambiental

El 20 de julio de 2016, el OEFA realizó una supervisión especial a la Planta Iquitos con la finalidad de verificar las acciones adoptadas por la empresa frente a la fuga de amoniaco. En esta supervisión, el OEFA levantó un único hallazgo: "El administrado no presentó el Reporte Preliminar de Emergencia en el plazo legal establecido en la Resolución de Consejo Directivo N.º 018-2013-OEFA/CD, Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA.". En paralelo, la empresa remitió al OEFA, el Reporte correspondiente a la fuga de amoníaco ocurrida el 14 de julio con el objetivo de corregir su conducta por medio de la eximente de responsabilidad administrativa de la subsanación voluntaria.

El 29 de agosto de 2016, la Dirección de Supervisión del OEFA notificó al administrado el Informe Preliminar de Supervisión Directa N.º 721-2016-OEFA-DS-IND, donde informó que la empresa no había presentado el Reporte en el plazo legal de veinticuatro horas.

El 28 de noviembre de 2016, la Dirección de Supervisión del OEFA emitió el Informe de Supervisión Directa N.º 1022-2016-OEFA/DS-IN, concluyendo que la empresa infringió los artículos 4º y 5º del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales:

Artículo 4º. - Obligaciones de presentar Reportes de Emergencias

4.1 El titular de la actividad supervisada, o a quien este delegue, deberá reportar las emergencias ambientales al OEFA, de acuerdo con los plazos y formatos establecidos en el presente Reglamento.

4.2 A través del Portal Institucional del OEFA, la Autoridad de Supervisión Directa (<http://www.oefa.gob.pe>) establecerá y mantendrá actualizadas las direcciones electrónicas y los números telefónicos correspondientes para que los administrados realicen el reporte.

Artículo 5°. - Plazos

Los plazos para reportar las emergencias ambientales son los siguientes:

- a) El administrado deberá reportar dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental, empleando el Formato 1: Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del Literal a) del Artículo 7 del presente Reglamento.
- b) El administrado deberá presentar el reporte final dentro de los diez (10) días hábiles de ocurrida la emergencia ambiental, utilizando el Formato 2: Reporte Final de Emergencias Ambientales, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del Literal b) del Artículo 7 del presente Reglamento.

El 5 de abril de 2017, la Dirección de Supervisión del OEFA confirmó el hallazgo anteriormente mencionado y recomendó el inicio de un procedimiento administrativo sancionador por medio del Informe de Supervisión Complementario N.º 286-2017-OEFA/DS-IND.

3.3. Dirección de Fiscalización Ambiental

El 20 de marzo de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFAI) inició un procedimiento administrativo sancionador contra la empresa por medio de la Resolución Subdirectoral N.º 228-2018-OEFA/DFAI/SFAP. Según la DFAI, la empresa no presentó el Reporte correspondiente a la fuga de amoníaco en el plazo legal de veinticuatro horas, configurándose la siguiente infracción:

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
---------------------	------------------	--------------------

<p>El administrado no presentó el Reporte referido al evento ocurrido el 14 de julio de 2016 en su Planta Iquitos, en el plazo establecido en el Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N.º 018-2013-OEFA/CD.</p>	<p>Artículo 4 °, el literal a) del artículo 5º y el artículo 9º del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 018-2013-OEFA/CD; en concordancia con los 13º y 15º de la Ley N.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.</p>	<p>Literal a) del artículo 5º de la Tipificación de infracciones y escala de sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N.º 042-2013-OEFA/CD; en concordancia con el numeral 3.1 del cuadro anexo a la referida norma.</p>
--	---	--

El 2 de mayo de 2018, la empresa presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectoral argumentando lo siguiente:

- La fuga de amoníaco no constituyó una emergencia ambiental. Según la hoja de seguridad del amoníaco, esta sustancia solo genera impactos negativos al ecosistema acuático. Debido a que la Planta Iquitos no está ubicada cerca de cuerpos de agua, no hubo una afectación real o potencial al ambiente. Por tanto, no existió una emergencia ambiental, que debía ser reportada.
- El único daño potencial fue contra la salud de los trabajadores de la Planta. El incidente podría calificar como una infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo. En ese sentido, el OEFA no tiene competencias para supervisar materia laboral.

- El OEFA no presentó medios probatorios que acrediten la afectación de los componentes ambientales por la fuga de amoniaco. Por tanto, no puede asegurarse que este incidente califique como una emergencia ambiental, por falta de pruebas.
- El Reporte correspondiente a la fuga de amoniaco ocurrida el 14 de julio de 2016 se presentó voluntariamente el 20 de julio de 2020. Al haber corregido su conducta, se habría configurado la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, debiéndose archivar el procedimiento administrativo sancionador.

El 29 de agosto de 2018, la DFAI emitió el Informe Final de Instrucción N.º 0511-2018-OEFA/DFAI/SFAP, recomendando declarar la existencia de responsabilidad de la empresa por omitir presentar el Reporte e imponer una medida correctiva sustentándose en lo siguiente:

- El administrado no presentó el Reporte en el plazo de veinticuatro horas, configurándose la infracción regulada en la Resolución de Consejo Directivo N.º. 042-2013-OEFA/CD.
- El Reporte permite al OEFA conocer las características del evento, así como ejecutar las medidas de seguimiento necesarias. Por ello, esta infracción no es subsanable, ya que no permite al OEFA cumplir con su objetivo de supervisar oportunamente el incidente.
- Se requiere capacitar al personal en materia de presentación del Reporte con el objetivo de evitar repetir esta infracción en el futuro.

El 28 de septiembre de 2018, la empresa presentó sus descargos contra el Informe Final de Instrucción reiterando los argumentos presentados en los descargos con fecha 2 de mayo de 2018 y precisó lo siguiente:

- El Informe Final de Instrucción vulneró el principio de predictibilidad, ya que el OEFA no siguió la línea de razonamiento jurídico sobre la subsanación de estos reportes, como la establecida en la Resolución Directoral N.º 899-2017-OEFA/DFSAI¹, que declaró el archivo del

¹ La Resolución Directoral N.º. 899-2017-OEFA/DFSAI archivó el procedimiento administrativo sancionador contra la Minera Barrick en el extremo de la omisión de la presentación del Reporte en el plazo de veinticuatro horas de ocurrido la emergencia debido a que la minera lo habría presentado una

procedimiento administrativo sancionador en el extremo de la presentación tardía del Reporte.

- No corresponde imponer una medida correctiva porque no existe alguna situación que debe corregirse o revertirse, puesto que ya se culminó con las acciones de limpieza de las áreas contaminadas y dispuesto los residuos.

El 31 de octubre de 2018 se emitió la Resolución Directoral N.º 2680-2018-OEFA/DFAI, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la empresa. Se determinó que la empresa no presentó el Reporte en el plazo legal establecido y ordenó la medida correctiva de capacitar al personal en el procedimiento de reportes de emergencias ambientales a fin de asegurar que la conducta infractora no se repita. Para ello, sus argumentos fueron los siguientes:

- La fuga de amoníaco ocasionó un daño potencial a la salud humana y la calidad del aire. Las personas que inhalan o están en contacto con estas sustancias pueden resultar con daños a la piel, ojos y pulmones. Asimismo, puede acidificar la calidad del aire. Considerando que la Planta Iquitos se ubica en una zona céntrica, cerca de vivienda y colegios, existe un riesgo potencial a la salud de las personas y el ecosistema. Por ello, si ocurrió una emergencia ambiental reportable.
- La SUNAFIL y el OEFA tienen funciones diferenciadas. Al existir un posible atentado contra la calidad de componentes ambientales, como el aire, así como la salud humana, el OEFA es la entidad encargada de supervisar y fiscalizar el incidente en materia ambiental.
- El Reporte permite que el OEFA conozca las características de evento, además de que otorga las herramientas para que pueda verificar la magnitud de los impactos y las acciones tomadas por la empresa para mitigar el daño. Por ello, la omisión de presentar este Reporte califica como una infracción muy grave, que no es posible ser subsanada.

hora después de vencido el plazo configurándose el supuesto de subsanación voluntaria regulada en el literal f) del numeral 1 del artículo 255 del TUO de la LPAG.

- Respecto a la vulneración del principio de confianza legítima, no existe dicha vulneración, siempre que la autoridad justifique y motive su cambio de criterio. En ese caso, la DFAI menciona que los hechos y eventos son diferentes a los citados por la empresa, por lo que decide apartarse de estas decisiones y rechazar la subsanación voluntaria por presentación extemporánea del reporte.
- La medida correctiva interpuesta tiene como fin la capacitación del personal en materia del procedimiento para la presentación de los reportes ambientales.

3.4. Tribunal de Fiscalización Ambiental

El 4 de diciembre de 2018, la empresa interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N.º 2689-2018-OEFA/DFAI argumentando lo siguiente:

- No se configuró la obligación de presentar el Reporte. El amoniaco solo afecta ecosistemas acuáticos y, en este caso, no existió algún cuerpo de agua dañado porque la Planta Iquitos no se encuentra ubicado en un área cercana a estos. Asimismo, la descarga de amoniaco no afecto a la salud humana porque la fuga se concentró en un área específica de la planta, evitando salir del centro laboral.
- Los trabajadores de la planta eran las únicas potenciales víctimas. La SUNAFIL sería la entidad competente para supervisar la fuga, por ser un tema de seguridad y salud en el trabajo. Por tanto, el OEFA no tiene competencias para supervisar o sancionar este incidente.
- La omisión de presentar el Reporte debió ser calificado como una infracción leve, susceptible de ser subsanada. Además, la autoridad debe seguir un pronunciamiento similar a los casos similares en materia de subsanación de la presentación del Reporte, como la Resolución Directoral N.º 899-2017-OEFA/DFSAI; de lo contrario, se estaría vulnerando el principio de predictibilidad.

El 11 de diciembre de 2018, la empresa cumplió con acreditar el cumplimiento de la medida correctiva interpuesta.

Finalmente, el 7 de marzo de 2019, el TFA emitió la Resolución N.º 130-2019-OEFA/TFA-SMEPIM confirmando la Resolución Directoral N.º 2680-2018-OEFA/DFAI que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la empresa por no presentar el Reporte el 14 de julio de 2016. Esta decisión se sustentó en los siguientes considerandos:

- La empresa presentó el Reporte seis días después de ocurrido el evento. Omitió presentar el Reporte en el plazo legal de veinticuatro horas, configurándose la infracción establecida en la Resolución de Consejo Directivo N.º 042-2013-OEFA/CD.
- El amoníaco es una sustancia potencialmente contaminadora del agua, aire, suelo y salud humana conforme a lo establecido en su hoja de seguridad. La hoja de seguridad es una guía, no debiendo restringirse el análisis de los impactos ambientales únicamente a estas. Deben analizarse los impactos reales y potenciales que puede generar esta sustancia.
- Considerando que la Planta Iquitos se ubica en una zona urbana, la fuga de amoníaco fue potencialmente dañino, para la salud de los vecinos.
- La empresa sí tenía la obligación de presentar el Reporte. La fuga de amoníaco atentó contra componentes ambientales, como contra la salud humana. Por tanto, era una emergencia ambiental que debía ser reportada a la autoridad ambiental.
- El OEFA es la entidad competente para supervisar y sancionar a la empresa, ya que la descarga de amoníaco constituyó la obligación de reportar la emergencia ambiental.
- No procede la eximente de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria. Esta infracción es de naturaleza instantánea, puesto que, una vez transcurrido el plazo, el OEFA está impedida de ejecutar las actividades de supervisión necesarias. No se cumple con el requisito de corregir la conducta infractora, puesto que se consumó la infracción al momento de superar el plazo legal establecido.
- No se vulneró el principio de predictibilidad o de confianza legítima. Este principio permite que la administración pública cambie de

criterio o razonamiento jurídico, siempre que ello se encuentre debidamente motivado y justificado. En este caso, se ha motivado, y explicado la naturaleza de esta infracción, concluyendo que es de naturaleza insubsanable.

IV. Identificación de los principales problemas jurídicos.

En el caso materia de análisis se han identificado dos principales problemas jurídicos, los cuales serán desarrollados a lo largo del presente Informe.

1. El primer problema jurídico identificado busca determinar la naturaleza del incidente. El administrado cuestiona que la fuga de amoníaco ocurrida en la Planta Iquitos no constituyó una emergencia ambiental reportable; al contrario, debió ser un incidente laboral. Así, el análisis de este problema jurídico se centrará en lo siguiente:
 - 1.1 Determinar qué constituye una emergencia ambiental, que debe ser reportada a través del reporte preliminar de emergencias ambientales regulado por la Resolución de Consejo Directivo N.º. 018-2013-OEFA/CD.
 - 1.2 Analizar y diferenciar las competencias de supervisión entre el OEFA, en materia ambiental, y la SUNAFIL en materia de salud y seguridad.
 - 1.3 Determinar si la empresa estaba obligada a reportar la fuga de amoníaco al ambiente al OEFA.

2. El segundo problema jurídico consiste en determinar la naturaleza de la infracción de omitir presentar el Reporte al OEFA. Las partes cuestionan si esta infracción puede ser eximida de responsabilidad administrativa mediante la subsanación voluntaria. En ese sentido, el análisis estará relacionado con lo siguiente:
 - 2.1 Analizar los requisitos para la configuración de la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria conforme al literal f) del artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG) y el numeral 15.2 del Reglamento de Supervisión Ambiental aprobado por la Resolución de Consejo Directivo

005-2017-OEFA/CD, y modificado por la Resolución de Consejo Directivo 018-2017-OEFA/CD.

- 2.2 Determinar si el OEFA vulneró el principio de predictibilidad y confianza legítima regulado en el numeral 1.15 del artículo IV del TUO de la LPAG al cambiar de criterio sobre la subsanación de la infracción de omitir la presentación del Reporte.
- 2.3 Analizar si se debió aplicar la subsanación voluntaria en el presente caso a fin de eximir de responsabilidad administrativa a la empresa.

V. Análisis y posición fundamentada sobre cada problema de la resolución

5.1. Problema Jurídico N. °1: Naturaleza jurídica de la descarga de amoníaco en la Planta Iquitos

5.1.1. Análisis del ámbito de aplicación de los reportes de emergencia ambientales

El 24 de abril de 2013, el OEFA aprobó el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencias del OEFA mediante la Resolución del Consejo Directivo N°. 018-2013-OEFA/CD. El reglamento precisa el alcance y las condiciones para la remisión de los reportes ambientales al OEFA ante emergencias ambientales. Conforme a su artículo 3, una emergencia ambiental debe entenderse como lo siguiente:

[E] vento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que incidan en la actividad del administrado y que **generen o puedan generar deterioro al ambiente**, que debe ser reportado por este al OEFA.

De modo enunciativo, los supuestos de emergencias ambientales que deben reportarse son los siguientes: incendios; explosiones; inundaciones; derrames y/o fugas de hidrocarburos en general; vertimientos de relaves, **sustancias tóxicas** o materiales peligrosos; vertimientos extraordinarios de aguas de producción o residuales; entre otros. (Resaltado propio).

Se desprende que toda emergencia ambiental debe cumplir con tres requisitos: (i) Debe ser un evento súbito e imprevisible; es decir, el administrado no tiene conocimiento, ni puede prever el momento de su ocurrencia; (ii) incide en la actividad del administrado; es decir, se generó en el área de influencia de la actividad; y, (iii) genera o puede generar un deterioro ambiental; por deterioro ambiental puede entenderse como “todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales” (artículo 142.2 de la Ley N.º 28611).

Entonces, los eventos que pueden calificar como una emergencia ambiental son amplios. En específico, el tercer requisito permite que toda alteración al ambiente, sea real o potencial, deba ser informada a la entidad de fiscalización ambiental. Se resalta que el daño ambiental puede ser real o potencial. Según el Manual explicativo de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravante y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones (OEFA, 2013b), los daños reales son aquellos que generan un impacto negativo, pérdida, o perjuicio actual y probado contra el ambiente o alguno de sus componentes ocasionado por actividades humanas. En cambio, los daños potenciales son aquellos peligros o riesgos de que ocurra cualquier tipo de impacto negativo en el ambiente o sus componentes como consecuencia de actividades humanas.

Así, todo posible menoscabo a los componentes ambientales, como a la salud humana debe ser reportada. Es importante mencionar que no se toma en consideración la magnitud de la alteración ambiental a fin de determinar si debe o no reportarse el incidente (OEFA, 2020b). En ese sentido, los administrados están obligados a reportar el 100% de los incidentes, que puedan tener un impacto en el ambiente. No es necesario corroborar que exista un daño real, para que se configure la obligación de presentar el reporte ambiental. Los hechos que tengan

potencialidad, significativa o no, de generar impactos ambientales negativos generan esta obligación.

Cabe mencionar que el Reporte tiene como finalidad informar al OEFA sobre la ocurrencia de un hecho lesivo o potencialmente lesivo con el objetivo de tomar conocimiento oportuno e iniciar una investigación (OEFA, 2020b). Por medio de esta investigación, la autoridad determina si existió o no una afectación a los componentes ambientales, pudiendo iniciar un procedimiento administrativo sancionador. Por ello, no se requiere comprobar lesiones al ambiente, ya que ello será determinado posteriormente.

Por tanto, una emergencia ambiental abarca toda alteración, que genere una lesión real o potencial, al ambiente, sus componentes, así como a salud humana. Su finalidad es informar al OEFA sobre los detalles la situación, para que pueda supervisar oportunamente las condiciones que generaron la emergencia. Con ello, la autoridad puede adoptar las medidas que considere pertinente para prevenir un daño ambiental mayor.

a. Análisis de los impactos por fuga de amoníaco.

El amoníaco es un gas incoloro con un olor característico sofocante. Está clasificado como un gas tóxico, agudo corrosivo e inflamable. Se utiliza principalmente en las actividades industriales, como producto de limpieza o refrigeración, así como en las actividades agrícolas, en la fabricación de abonos.

Según la Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades de los Estados Unidos de América (2016), este gas se puede encontrar de manera natural en el ambiente, como en la descomposición de estiércol, así como en plantas y animales muertos. Asimismo, se encuentra presente en cuerpos de agua, como ríos, lagos y suelos húmedos, además de que es una sustancia que contribuye al desarrollo normal de las plantas y los animales.

Ahora bien, las fugas o derrames de amoníaco pueden causar severos daños a la salud humana, así como impactar negativamente en el ambiente.

Respecto a los daños a la salud, el contacto con la piel puede generar graves quemaduras por su extrema temperatura fría. Asimismo, la exposición al amoníaco puede generar irritaciones en la piel, asfixia, así como corrosión e inflamación en los ojos (ATSDR, 2016). La exposición en altas concentraciones y prolongada a este gas, puede ocasionar daños permanentes en los pulmones e incluso la muerte de la persona (Gutiérrez et. al, 2014). Por tanto, este gas atenta puede atentar la salud humana.

Por otro lado, según la Organización de las Naciones Unidas, la principal preocupación de las fugas de amoníaco son sus efectos en el ambiente. Una alta solución concentrada líquida o de vapores puede destruir totalmente todo organismo vivo a su paso (ONU, 1996,12). Ello puesto que el amoníaco es uno de los principales contaminantes, que contribuyen a la eutrofización² y acidificación de los ecosistemas.

Ahora bien, las emisiones cortas y en bajas cantidades no son lesivas al ambiente. Sin embargo, una serie constante de derrames o descargas leves de amoníaco al ambiente, sí pueden generar efectos adversos en el ambiente a largo plazo. En específico, la constante exposición de nitrógeno en plantas, como suelos puede deteriorar y destruir hábitats. (Reino Unido, 2022)

Además, las emisiones de amoníaco al ambiente pueden contribuir al calentamiento global y destrucción de la capa de ozono (MITECOGOB, 2022). En grandes cantidades, este gas contribuye a la formación de partículas secundarias y ozono, puesto que se combina con otros ácidos como el nítrico y

² Por eutrofización debe entenderse la contaminación de los cuerpos de agua por el exceso de nutrientes presentes en el agua ocasionando el desequilibrio del ecosistema.

sulfato. De esta manera, el amoníaco es potencialmente un contaminante del aire, puesto que contribuye a la degradación de la calidad del aire, así como al desbalance atmosférico (Wang, et. al, 2015).

Por tanto, las fugas o emisiones de amoníaco al ambiente son potencialmente dañinos para la salud humana y el ambiente. El contacto con esta sustancia genera irritaciones, quemaduras, asfixia y, en grandes cantidades, la muerte. La naturaleza ácida del amoníaco atenta contra la calidad del aire, suelo, agua, entre otros, con un mayor énfasis en los ecosistemas acuáticos.

5.1.2. Análisis de las funciones de supervisión en materia de riesgos ambientales y riesgos laborales en las plantas industriales

El OEFA se creó en el año 2008, por medio del Decreto Legislativo N° 1013, con la finalidad de promover el cumplimiento de las obligaciones ambientales en los titulares de actividades de inversión. Actualmente, el OEFA tiene competencias en los sectores de minería, energía, pesca, industria, salud, agricultura, vivienda y construcción hasta la fecha.

Como entidad de fiscalización ambiental, el OEFA tiene funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción. La actividad de evaluación consiste en las acciones de vigilancia, monitoreo y evaluación de los componentes ambientales, como el aire, suelo y agua. Siguiendo, la supervisión ambiental, en verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, sin fines punitivos. Por último, la función de fiscalización y sanción, en inspeccionar el cumplimiento de obligaciones ambientales e imponer sanciones en caso se determine la responsabilidad ambiental del administrado.

Cabe resaltar, que las competencias del OEFA están orientadas a la protección del ambiente. Según el artículo 2 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, por ambiente debe entenderse a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que,

conforman el medio en el que se desarrolla la vida, asegurando la salud humana y de los ecosistemas. Sus funciones buscan tutelar los recursos naturales y la salud humana verificando que los titulares de actividades de inversión cumplan con las obligaciones ambientales provenientes de la legislación, compromisos y mandatos administrados.

En específico, la actividad de fiscalización, en sentido amplio³, busca prevenir los daños ambientales o, en su defecto, remediar los daños generados (OEFA, 2014, 2). Así, se encarga de garantizar que los proyectos de inversión puedan desarrollarse armoniosamente con el derecho constitucional a un ambiente sano y equilibrado.

Por otra parte, en 2013, se creó la SUNAFIL por medio de la Ley N.º 29981 con el objetivo de proteger los derechos sociolaborales, y de seguridad y salud en el trabajo. Esta entidad se encarga de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los empleadores, poniendo énfasis en aquellas establecidas en la Ley General de Inspección de Trabajo, aprobado por la Ley N.º 28806, así como sancionar su incumplimiento. Entonces, la SUNAFIL busca asegurar el trabajo digno para los trabajadores, previniendo los riesgos laborales y asegurando sus derechos.

Cabe mencionar que las infracciones sancionables en materia de seguridad y salud se encuentran en los artículos 26 al 28 del Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Así, al momento de la ocurrencia de los hechos, algunas de las infracciones tipificadas eran las siguientes:

³ La fiscalización ambiental en sentido amplio se entiende como el macroproceso, que involucra las actividades de evaluación, supervisión, fiscalización ambiental en sentido estricto y la aplicación de incentivos. Por otro lado, la fiscalización ambiental en sentido estricto está referida a la investigación de posibles infracciones dentro de un procedimiento administrativo sancionador, así como sancionar e imponer las medidas administrativas pertinentes.

- a. La falta de orden y limpieza del centro de trabajo que implique riesgo para la integridad física y salud de los trabajadores.
- b. Los incumplimientos de las disposiciones relacionadas con la prevención de riesgos.
- c. Cualquier otro incumplimiento que afecte a obligaciones de carácter formal o documental, exigidas en la normativa de prevención de riesgos.
- d. No dar cuenta de los accidentes de trabajo mortal o de los incidentes peligrosos ocurridos, no comunicar los demás accidentes de trabajo al Centro Médico Asistencial donde el trabajador accidentado es atendido, o no llevar a cabo la investigación en caso de producirse daños a la salud de los trabajadores o de tenerse indicios que las medidas preventivas son insuficientes.
- e. Superar los límites de exposición a los agentes contaminantes que originen riesgos graves e inminentes para la seguridad y salud de los trabajadores.

Como puede observarse, las infracciones tipificadas bajo las competencias de SUNAFIL están relacionadas con el cumplimiento de obligaciones laborales. Asimismo, se busca que el centro de trabajo se encuentre en condiciones óptimas para desarrollar las actividades laborales sin incurrir en algún riesgo que atente contra la integridad de los trabajadores.

Ahora bien, se han establecido límites de exposición a agentes contaminantes. Por medio del Decreto Supremo N.º 015-2005-SA, se aprobó el Reglamento sobre Valores Límite Permisibles para Agentes Químicos en el Ambiente de Trabajo. Estos valores están orientados a proteger la salud de los trabajadores en el desarrollo normal de su actividad ocupacional. En específico, se establecen los límites para los casos de exposición al agente químico amoníaco:

Agente químico	Límites adoptados ⁴				Peso molecular en gramos
	TWA		STEL		
	ppm	Mg/m ³	ppm	Mg/m ³	
Amoníaco anhidro	25	17	35	24	17.3

Estos límites sirven exclusivamente para la evaluación y control de los riesgos por inhalación de los agentes químicos por parte de los trabajadores. De esta manera, se controla y verifica que no se superen estos límites a fin de proteger la salud de los trabajadores durante la jornada laboral.

Así, la SUNAFIL se encarga de velar que los empleadores tomen las medidas necesarias, para evitar la generación de riesgos a los trabajadores en su centro laboral. Para ello, realiza inspecciones para determinar que las condiciones laborales sean adecuadas para el desarrollo ordinario su labor.

Se puede determinar que ambas entidades fiscalizadoras cumplen con roles distintos. El OEFA busca la protección de los componentes ambientales, que pueden verse alterados por el desarrollo de proyectos de inversión. En cambio, la SUNAFIL, se encarga de velar por el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores, así como asegurar la salud e integridad de los trabajadores en el centro laboral.

5.1.3. Análisis de la exigibilidad de reportar la emisión de amoníaco a la autoridad competente.

Ahora bien, las emisiones de amoníaco al ambiente constituyen un riesgo potencial a los componentes ambientales. Dependiendo del grado de concentración del gas, este puede ser letal para las especies de flora y fauna, así como al aire. Al existir componentes ambientales en peligro, el OEFA es la entidad encargada de realizar las investigaciones necesarias, para determinar si existe responsabilidad administrativa por la afectación al ambiente.

⁴ TWA es la media ponderada en el tiempo, que el trabajador puede estar expuesto y STEL es la exposición de corta duración.

Como se mencionó anteriormente, el amoniaco puede atentar contra la salud e integridad de los trabajadores. En ese sentido, la SUNAFIL tiene competencia para verificar si el empleador cumplió con sus obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, para evitar este accidente, como contar con una adecuada infraestructura. Es importante mencionar que el ámbito de actuación de SUNAFIL difiere del correspondiente al OEFA, en tanto está orientado a proteger al trabajador y asegurar que el empleador cumplió con su deber de prevención laboral. En vista de ello, las investigaciones de ambas autoridades tendrán fines y objetivos distintos.

A fin de que la fuga de amoniaco califique como una emergencia ambiental deben concurrir las siguientes condiciones: (i) debe ser un evento súbito e imprevisible; (ii) incide en la actividad del administrado; y, (iii) genera o puede generar un daño ambiental.

Primero, el evento ocurrió como consecuencia de los cortes intempestivos de luz generados por fallos en la red de suministro eléctrico público. Fue un evento súbito y excepcional, así como un hecho externo a la actividad del administrado, que no podía preverse. Por tanto, se cumple con este requisito.

Segundo, el incidente se generó dentro de la actividad del administrado. Asimismo, interfirió con las operaciones del administrado, ya que desequilibró el proceso de producción y congelamiento de las bebidas ocasionando la fuga de gas ocasionando la paralización de la actividad, así como la evaluación de todo el personal. De igual manera, se cumple con este requisito.

Tercero, la fuga de amoniaco generó un impacto potencial al ambiente. Como se mencionó anteriormente, esta sustancia puede deteriorar la calidad del aire, así como incrementar la acidificación de los ecosistemas. Aunque no se constató un daño real al ambiente o sus componentes, ello no descarta que la sustancia tóxica tenga la potencialidad el ambiente.

Es importante mencionar que los vecinos de la zona se quejaron del olor generado por la fuga de amoníaco e incluso señalaron que se sentían asfixiados por dicho olor. Las personas pueden oler esta sustancia antes de que se concentra tal cantidad que pueda lesionar la salud humana. No obstante, puede afectar fácilmente a personas con asma u otras sensibilidades (STDR, 2004, 4). En ese sentido, sí existió un daño potencial a la salud, no solo de los trabajadores, sino de los vecinos. Por tanto, se cumple el tercer requisito.

Por todo lo mencionado anteriormente, la fuga de amoníaco sí constituyó una emergencia ambiental, ya que cumple con las condiciones para ser considerada como tal. La empresa tenía la obligación de informar al OEFA sobre la ocurrencia del incidente a fin de que esta autoridad realice las investigaciones pertinentes, para determinar si existió un daño al ambiente y tomar las medidas necesarias. La falta de presentación del reporte en el plazo legal generó un incumplimiento a sus obligaciones ambientales.

5.2. Problema Jurídico N.º 2: Aplicación de la subsanación voluntaria para la entrega de reportes de emergencias

5.2.1. Análisis de la figura de la subsanación voluntaria.

La subsanación voluntaria se incorporó a la legislación ambiental por medio del artículo 1 de la Ley N.º 30011, de fecha 26 de abril de 2013. Este artículo modificó el artículo 11 de la Ley del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (en adelante, SINEFA), aprobada mediante la Ley N.º 27446. Por medio de esta modificación, se establece que la función de supervisión tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de las presuntas infracciones administrativas, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: (i) la remediación de la conducta debe efectuarse antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador; (ii) solo aplica para infracciones subsanables; y, (iii), la infracción no debe haber generado riesgos al ambiente o a la salud. En caso se cumplan estas tres

condiciones, el OEFA podía disponer el archivo de la investigación por eximente de responsabilidad administrativa.

Posteriormente, por medio de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, se aprobó el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimiento de menor trascendencia. Como se mencionó en la Ley del SEIA, la subsanación voluntaria se restringía a las infracciones con carácter subsanables, las cuales fueron entendidas por el OEFA como infracciones de menor trascendencia. En vista de ello, el reglamento estableció una lista de las infracciones, que podían ser subsanadas⁵.

Esta lista tenía carácter enunciativo, por lo que el OEFA podía ampliar los supuestos aplicables para la subsanación voluntaria. Según el artículo 2° de este reglamento, se debe entender por infracciones de menor trascendencia a aquellos incumplimientos “que por su naturaleza no generen daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, puedan ser subsanados y no afecten la eficacia de la función de supervisión directa ejercida por el OEFA”. Entonces, el OEFA podía verificar en cada caso en concreto, si la conducta infractora era leve a fin de aplicar este eximente de responsabilidad.

En el año 2015, la Resolución de Consejo Directivo N.º 049-2015-OEFA-CD aprobó el Modelo de Reglamento de Supervisión Ambiental, que derogó la Resolución de Consejo Directivo N.º 046-2013-OEFA/CD. Sin embargo, este reglamento de supervisión mantuvo la figura de la subsanación voluntaria orientada a promover la remediación voluntaria de los presuntos incumplimientos de menor trascendencia. Cabe mencionar que, a pesar de que se derogó el reglamento para la subsanación voluntaria, se podía seguir utilizando el listado de infracciones subsanables de manera referencial.

⁵ Entre estas infracciones se encontraban: no presentar el Reporte o Informe de Monitoreo Ambiental, no presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, no presentar el Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos, no presentar otra información o documentación requerida por la entidad de fiscalización ambiental, entre otras que determine la autoridad.

Por otra parte, el 21 de diciembre de 2016, se publicó el Decreto Legislativo N.º 1272, que modificó diversos artículos de la LPAG. Entre estos, se incorporó la figura de la subsanación voluntaria en su artículo 236º-A. Según este artículo, la subsanación voluntaria del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción permite eximir la responsabilidad administrativa procediendo con el archivo del caso, siempre que se realice con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos y se realice de manera voluntaria.

Se puede observar que este régimen general no establece distinciones entre la magnitud de los daños ocasionados. Es decir, pueden subsanarse infracciones leves y graves, siendo un régimen más favorable que el regulado por el OEFA, hasta ese momento. La finalidad de incorporar este artículo como eximente de responsabilidad fue fomentar el cumplimiento de las normas administrativas de manera voluntaria.

Luego, el 3 de febrero de 2017, se aprobó el Reglamento de Supervisión por medio de la Resolución de Consejo Directivo N.º 005-2017-OEFA-CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N.º 018-2017-OEFA-CD de fecha 09 de junio de 2017. Este reglamento se adecuó a lo dispuesto en el TUO de la LPAG. Conforme a su artículo 14 se dispuso lo siguiente: “si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.”. En ese sentido, para subsanar una conducta u omisión infractora se debe (i) corregir la conducta; (ii) efectuarse de manera voluntaria; y, (iii) ejecutarse antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador, es decir, antes de la notificación de imputación de cargos.

Respecto a la primera condición, la subsanación de la conducta debe corregir la conducta. Ello significa que las medidas adoptadas por el administrados tienen que poder revertir la situación actual, para estar igual al estado anterior a la ocurrencia de la infracción (Neyra

Cruzado, 2019, 82). La subsanación de la conducta no solo debe enmendar la conducta infractora, sino revertir los efectos negativos que hubiera ocasionados (Morón, 2019, 513). Por tanto, se entiende que es una conducta positiva dirigida a reestablecer las condiciones iniciales, antes de haberse cometido la infracción.

Segundo, esta conducta debe ser voluntaria, es decir, debe ejecutarse por iniciativa propia del administrado. En ningún momento debe existir un requerimiento o exigencia de alguna autoridad, para corregir su conducta. De lo contrario, el administrado estaría actuando bajo las órdenes de la autoridad, eliminando el carácter voluntario de su conducta.

Es importante mencionar que existe una excepción para el requisito de la voluntariedad. Siguiendo el inciso 2 del artículo 15 del Reglamento de Supervisión, se menciona que, el administrado puede estar exento de responsabilidad si el administrado acredita la subsanación de la conducta antes del inicio del procedimiento administrativo a pesar de que haya sido exigido por la autoridad. El archivo del expediente en dicho extremo procede siempre que la infracción califique como leve.

La subsanación voluntaria, entonces, significa que la remediación de la conducta debe darse por iniciativa y voluntad propia. Asimismo, procede a pesar de que la autoridad exija al administrado la conducta de corrección al administrado, siempre que la conducta infractora califique como un incumplimiento leve, lo cual es determinado por la autoridad.

Por último, la subsanación debe efectuarse antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. El procedimiento administrativo sancionador del OEFA inicia con la imputación de cargos al administrado, es decir, con el documento que detalla las supuestas conductas que generaron una infracción. Luego del inicio de este procedimiento, la subsanación, como eximente de responsabilidad, no procede; no obstante, puede considerarse como un atenuante de responsabilidad.

Por ello, para que los administrados se acojan al régimen de la subsanación voluntaria deben evaluar que la conducta pueda ser revertida o corregida, es decir, que sea subsanable. Ello es evaluado en cada caso en concreto por la autoridad ambiental. Asimismo, no debe existir un mandato de la autoridad para realizar dicha corrección, sino que debe partir por la iniciativa propia, con excepción de las infracciones leves. Debe efectuarse hasta antes de la notificación de imputación de cargos, para eximir su responsabilidad administrativa.

5.2.2. Análisis del principio de predictibilidad y confianza legítima como criterio para aplicar la subsanación voluntaria.

Como parte de la defensa de la empresa, se cuestionó la vulneración a principios administrativos, en específico, el principio de predictibilidad o confianza legítima. El OEFA no habría permitido la subsanación voluntaria de la presentación extemporánea del Reporte, a pesar de que ya en casos anteriores, sí accedió a dicha posibilidad. El cambio de criterio, según el administrado, constituiría una vulneración al principio de productividad o confianza legítima, ya que ambos son casos similares y deben ser tratados de manera similar.

En específico, el principio de predictibilidad se encuentra recogido en el numeral 15° del inciso 1° del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual menciona lo siguiente:

(...)

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

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa **no puede variar irrazonable e**

inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

(Resaltado propio).

Este principio entiende que las decisiones de la administración pública deben ser predecibles, quien adopta criterios similares en casos similares. Ello puesto que la administración no debe hacer diferencias entre las personas, es decir debe actuar con imparcialidad y neutralidad, logrando generar una expectativa razonable sobre los resultados de los procedimientos. Asimismo, pretende asegurar que el administrado pueda determinar previamente el posible resultado de un procedimiento administrativo a fin de que pueda armar su defensa (Guzmán Napurí, 2009, 249). Así, este principio busca proteger a los administrados ante posibles decisiones arbitrarias emitidas por la autoridad.

Ahora bien, este principio se materializa en las decisiones de la administración denominadas precedentes administrativos. Estos precedentes son resoluciones dadas por las entidades administrativas, que establecen criterios interpretativos de alcance general y deben ser observados necesariamente, para resolver casos similares. Conforme al artículo VI del TUO de la LPAG, se menciona lo siguiente:

Artículo VI. - Precedentes administrativos

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.
2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones

anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.

3. En todo caso, la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes.

De igual manera, el numeral 5° del inciso 2° del artículo V, menciona lo siguiente sobre los precedentes administrativos:

Artículo V.- Fuentes del procedimiento administrativo

2.8. Las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo **criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo**, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede. (Resaltado propio)

Los precedentes administrativos constituyen una fuente de derecho administrativo, por la cual la autoridad establece criterios vinculantes, para supuestos de hechos idénticos (Cairapoma, 2014, 489). Asimismo, deben ser observados obligatoriamente para la resolución de casos similares. Es importante mencionar que no toda decisión de la administración es de observancia obligatoria. Para ser precedente, debe ser declarado como tal por la entidad, así como seguir las condiciones establecidas en el artículo V mencionado.

Las decisiones que emitan las autoridades, que no califiquen como precedente, pueden entenderse como “una especie de jurisprudencia administrativa” (Marcial Rubio, 2009, 173). Estas son “las decisiones emitidas por la Administración Pública que van sentando criterios sobre la legislación aplicable” (Cairapoma, 2014, 488). La reiteración de estos pronunciamientos por parte autoridad genera una vinculación para esta, por lo que debe seguir sus pronunciamientos en casos similares, a pesar de no ser un precedente.

Es importante mencionar que, la predictibilidad o seguridad jurídica no significa certeza jurídica. Así, el Tribunal Constitucional menciona lo siguiente:

Ahora bien, la garantía de certeza y predictibilidad del (y en el) comportamiento de los poderes públicos y de los ciudadanos no es lo mismo que inmutabilidad o petrificación del ordenamiento jurídico. **El principio de seguridad jurídica no constitucionaliza la estática social.** La vida en comunidad está en constante transformación y, con ella, también las reglas que aspiran a disciplinarla. Por ello, **constituyendo el nuestro un ordenamiento jurídico esencialmente dinámico, el principio de seguridad jurídica no impide que el legislador pueda modificar el sistema normativo** [Cf. STC 0009-2001- AUTC, Fund. N° 18]. En realidad, lo que demanda es que cuando se tenga que modificarlo **esta deba necesariamente considerar sus efectos entre sus destinatarios, encontrándose vedado de efectuar cambios irrazonables o arbitrarios.** (Fundamento jurídico N° 17 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00010-2014-PI/TC). (Resaltado propio).

Las decisiones y criterios de la administración pueden modificarse a través de los años. La administración pública no puede estar ajena a los cambios y avances normativos, así como el contexto en el que se emite. Ello puede derivar en una nueva interpretación para la resolución de los casos. Como menciona Morón (2017, 132), este principio no significa que la conducta de la administración sea invariable, puesto que puede cambiar de interpretación jurídica por las razones que considere necesario. Las características y particularidades del caso en concreto originan que los criterios anteriormente adoptados exijan un nuevo pronunciamiento. Entonces, la administración puede apartarse de sus pronunciamientos, siempre que dicha decisión se encuentre debidamente motivada y justificada.

Por tanto, este principio permite que los administrados puedan anticipar las decisiones de la administración. La administración no puede cambiar de criterios interpretativos de manera arbitraria, puesto que debe actuar con transparencia, imparcialidad y tratar con igualdad a los administrados. No obstante, sus pronunciamientos pueden modificarse, siempre que dicha decisión se encuentre debidamente motivada y justificada.

5.2.3. Análisis de la procedencia de la subsanación voluntaria.

Como se determinó anteriormente, la fuga de amoníaco sí calificó como una emergencia ambiental, siendo exigible la presentación del Reporte. La empresa presentó el Reporte de manera voluntaria seis días después de ocurrido el incidente. Sin embargo, la omisión de presentar el Reporte en el plazo legal configuró la infracción establecida en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N.° 042-2013-OEFA/CD, que aprobó la tipificación de infracciones administrativas relacionadas a la actividad de fiscalización:

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

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

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

El administrado presentó el Reporte de manera voluntaria a la autoridad de supervisión con la finalidad de subsanar su conducta y estar exento de responsabilidad administrativa. Dicha decisión se habría tomado, puesto que el OEFA ha aceptado aplicar la eximente de subsanación voluntaria para esta infracción en otras oportunidades.

Así, puede observarse las Resoluciones Directorales N.º 0558-2019-OEFA/DFAI, 0235-2018-OEFA/DFAI/PAS, 899-2017-OEFA/DFSAI y 449-2018-OEFA-DFAI/PAS, que permitieron la subsanación voluntaria de la presentación extemporánea de los Reportes.

Ahora bien, se debe analizar la conducta de la empresa a fin de determinar si cumplió con los requisitos para eximir su conducta: (i) voluntariedad; (ii) subsanabilidad de la conducta; y (iii) se realizó antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.

Primero, la empresa entregó el Reporte durante la supervisión del OEFA. Hasta ese momento, no existió algún requerimiento por parte de alguna autoridad para corregir su conducta. Por tanto, la presentación del Reporte se realizó de manera voluntaria.

Segundo, el Reporte se presentó durante la supervisión especial realizada por el OEFA. Es decir, aún se encontraba en la fase de supervisión, por lo que no se habría presentado antes de la notificación de imputación de cargos. Por tanto, se cumplió con este requisito.

Tercero, la presentación extemporánea debe poder corregir la conducta. Al momento de la supervisión, la entidad no pudo constatar el estado de la calidad de los componentes del ambiente, como el aire o suelo, puesto que el área afectada fue limpiada por la empresa. En ese sentido, la Dirección de Supervisión no pudo (i) tomar conocimiento real de la situación del daño o potencial daño ambiental y salud humana que generó la fuga de amoníaco; y, (ii) determinar si la empresa adoptó las medidas necesarias para controlar la fuga.

Es importante mencionar que el Reporte tiene como objetivo informar al OEFA sobre la ocurrencia de emergencias ambientales de manera oportuna a fin de que pueda desplegar las medidas de supervisión y verificación necesarias (OEFA, 2020b). Ello permite a la autoridad asegurarse que los administrados vienen cumpliendo con sus obligaciones para controlar y evitar futuros riesgos ambientales, así como poder dictar las medidas administrativas necesarias.

En ese sentido, la presentación extemporánea del Reporte vuelve ineficaz la actividad del OEFA. La subsanación no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que debe reparar los efectos generados (Ministerio de Justicia, 2017). Al no tener la información oportuna, el OEFA no pudo conocer la magnitud del incidente o determinar los daños ambientales que se generaron en ese momento. Así, esta infracción no puede ser corregida, puesto que la conducta ni sus efectos no puede volverse a la situación anterior, a fin de informar sobre la ocurrencia de la emergencia.

Además, esta infracción sería de naturaleza “instantánea”. Este tipo de infracción se caracteriza, porque se consume inmediatamente al momento en el que se ejecutó la conducta infractora y no son posible de subsanar. Ello puesto que, por su propia naturaleza, no puede revertirse, para corregir la conducta.

En este caso, no puede “retrocederse el tiempo”, para informarse al OEFA sobre la ocurrencia de la emergencia al momento de su generación. El OEFA no pudo tomar conocimiento real de la situación del daño ambiental. Es decir, no es posible regresar al estado anterior de las cosas. Por tanto, no se cumple con el requisito de ser subsanable.

Por otro lado, es importante mencionar que el principio de predictibilidad y confianza legítima admite la posibilidad de modificar sus criterios jurídicos. En este caso, no existe algún precedente administrativo relacionado con los reportes de emergencias, sino jurisprudencia administrativa. El OEFA puede no seguir los pronunciamientos sobre la subsanabilidad del Reporte, siempre que ello se encuentre motivado.

Además, el OEFA ha emitido pronunciamientos contradictorios sobre la capacidad de subsanar esta infracción. En ese sentido, era necesario que la entidad determinó en cada caso en concreto si podía o no corregirse la conducta. En este caso, se determinó que la presentación del Reporte fuera de plazo interfirió con las funciones de supervisión

del OEFA, no permitiéndole tomar las medidas necesarias, que considere pertinente.

El OEFA, entonces, explicó la naturaleza, finalidad y componentes del Reporte a fin de generar un panorama más claro, para los administrados. Así, motivó y justificó su decisión de declarar esta infracción como insubsanable. En vista de ello, no se vulneró el principio de predictibilidad o confianza legítima, estando su actuación conforme a derecho.

Por todo ello, la empresa se encontraba obligada a presentar el Reporte en el plazo de veinticuatro horas, para informar al OEFA sobre la fuga de amoníaco. Debido a que incumplió con dicha obligación, se configuró la infracción de manera instantánea no siendo posible retroceder el tiempo, para informar oportunamente al OEFA sobre el incidente; por lo que, esta infracción no es subsanable. Por último, la empresa tenía responsabilidad administrativa por la no presentación del Reporte en el plazo establecido, no siendo posible aplicar la eximente de subsanación voluntaria.

VI. Resolución del conflicto con base a la normativa actual

6.1. Marco normativo vigente para la presentación del Reporte

Desde el año 2019, el procedimiento para la presentación del Reporte se modificó considerablemente por medio de la Resolución de Consejo Directivo N.º 028-2019 y 00017-2021-OEFA/CD. Entre las principales modificaciones, se destaca que el plazo para la presentación del reporte se ha reducido. Ahora, el reporte preliminar debe presentar en un plazo máximo de doce horas desde ocurrido el evento, en vez de veinticuatro horas.

Además, se resalta que no toda “emergencia” debe reportarse. Desde el 2021, los administrados deben utilizar la aplicación denominada “Estimador de Riesgos Ambientales de Emergencias” (en adelante, ERA Emergencias), para determinar la existencia de una emergencia ambiental. A través del ERA Emergencias, los administrados señalan y detallan la información

preliminar del suceso o hecho potencialmente dañino al ambiente. Luego, este aplicativo determina si la situación requiere ser reportada o no. De ser positivo, el administrado debe presentar el reporte vía teléfono o plataforma virtual del OEFA en el plazo de doce horas desde ocurrido el incidente. De lo contrario, el administrado no estará obligado a presentar el Reporte.

Para determinar si el suceso califica como una emergencia reportable, el aplicativo evalúa la cantidad y peligrosidad del elemento liberado, la sustancia involucrada, el área afectada, los componentes ambientales afectados, la recurrencia del evento, entre otros. Es decir, existen criterios objetivos, para determinar el nivel de riesgo del incidente. Solo las emergencias que representen un nivel de riesgo significativo deberán ser reportadas ante el OEFA, así como aquellos eventos que tienen una probabilidad razonable o suficiente de afectar los componentes ambientales (OEFA, 2020b, 10). Así, las circunstancias que pongan o puedan poner, razonablemente, en peligro los componentes ambientales deben ser reportados por los administrados.

De esta manera, se ahorran tiempo y costos con relación a la presentación del reporte. El OEFA ahorra tiempo y recursos, puesto que se enfoca en supervisar las emergencias que atentan significativamente contra el ambiente evitando ejecutar supervisiones para situaciones con impactos leves o insignificativos. Además, reduce la carga administrativa, puesto que se evita iniciar procedimientos administrativos sancionadores por la falta de presentación del reporte. Así, se pueden redirigir los recursos económicos y humanos a actividades de supervisión más relevantes, para prevenir daños e impactos significativos al ambiente y los recursos naturales.

De igual manera, los administrados ahorran costos en la elaboración y remisión de los reportes ante hechos que no afectan la calidad ambiental, así como evitan ser sancionados por la falta de presentación de este Reporte ante situaciones de riesgos insignificativos. Los administrados solo tendrían una nueva obligación: informar el incidente a través del ERA Emergencias. Por último, solo estarían obligados a reportar aquellos hechos que generen un impacto en el ambiente o un razonable potencial impacto.

Por tanto, en caso exista una situación que pueda afectar o potencialmente impactar negativamente en el ambiente, pero que el riesgo sea leve, menor o insignificante, lo más probable es que no se exija la presentación del Reporte ante el OEFA. Dicha exigencia, se determina por medio del aplicativo ERA Emergencia, para cada caso en concreto.

6.2. Análisis actual del caso

Con base a estas nuevas exigencias, la empresa estaría obligada a suministrar la información del hecho ocurrido a través del aplicativo ERA Emergencias. Considerando que no se tiene más información sobre las características del evento, por la falta de presentación del Reporte. La exigencia de reportar el incidente estaría determinada por las condiciones⁶ del ERA Emergencias.

Ante la existencia de un riesgo leve, lo más probable es que el aplicativo determine que no se requiere presentar el Reporte. En dicho supuesto, el OEFA no podría iniciar un procedimiento administrativo sancionador, por la falta de presentación, puesto que no sería legalmente exigible para el administrado. En cambio, si el aplicativo determina que la fuga de amoníaco generó un riesgo razonable, el administrado sí debe presentar el Reporte. Por último, ante la ausencia de presentación de este Reporte, cuando sea exigible, generaría la una infracción administrativa sujeta a sanción.

Por ello, la determinación del riesgo de la infracción y su calidad de “emergencia” estarían determinados por criterios objetivos. No obstante, la falta de presentación de este Reporte, en los casos que sea exigible, constituirá la infracción presente artículo 5 de la Resolución de Consejo Directivo N.º 042-2013-OEFA/CD, no siendo posible de subsanación voluntaria.

⁶ Las condiciones que evalúa la metodología del ERA emergencias son, entre otros, la cantidad y peligrosidad del elemento liberado, la sustancia involucrada, el área afectada, los componentes ambientales afectados y la recurrencia del evento.

VII. Postura

La fuga de amoníaco constituyó una emergencia ambiental, sujeta a informar al OEFA a través del Reporte. Sin embargo, la empresa presentó el Reporte fuera de plazo incurriendo en una infracción administrativa. Considerando que esta infracción no puede corregirse, no es posible proceder con la eximente de subsanación voluntaria.

Por ello, me encuentro conforme con el pronunciamiento del OEFA, que declaró la responsabilidad de la empresa Embotelladora La Selva, por la comisión de la conducta infractora referida a no presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambiental correspondiente a la fuga de amoníaco ocurrida el 14 de julio de 2016 en la Planta Iquitos.

VIII. Conclusiones

- El Tribunal de Fiscalización Ambiental, mediante la Resolución N° 130-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, determinó la responsabilidad de la empresa Embotelladora la Selva S.A. por no haber presentado el Reporte en el plazo de veinticuatro horas por la fuga de amoníaco ocurrida en sus instalaciones.
- El amoníaco es un gas tóxico, agudo, corrosivo e inflamable, que puede generar daños a la salud, como al ambiente. Los principales daños a la salud son las quemaduras, asfixia, e irritaciones en piel y ojos. El principal daño al ambiente es la eutrofización y acidificación de ecosistemas, así como la alteración del componente aire ante grandes cantidades de amoníaco.
- El OEFA se encarga de realizar el macroproceso de fiscalización ambiental orientado a la protección del ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Por otro lado, la SUNAFIL es la entidad de supervisión encargada de velar por el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores, así como asegurar su salud e integridad en el desarrollo de sus labores.
- El reporte de emergencias ambiental permite a la entidad de fiscalización ambiental tomar conocimiento sobre un evento imprevisto que genera o puede generar daños al ambiente. Siguiendo su regulación original, toda

emergencia debe ser reportada, independientemente de ser un impacto trascendente o insignificante.

- La subsanación voluntaria es una eximente de responsabilidad, que puede ser solicitado por el administrado siempre en un procedimiento administrativo sancionador siempre que se cumplan las siguientes condiciones: (i) la infracción sea subsanable; (ii) sea voluntario; y (iii) se dé antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador.
- El principio de predictibilidad y confianza legítima asegura que los administrados puedan prever razonablemente las decisiones de la autoridad, debiendo actuar de manera similar en casos similares. No obstante, la autoridad administrativa puede separarse de estas decisiones, siempre que su criterio se encuentre debidamente motivado y justificado.
- La fuga de amoniaco constituyó un potencial daño a la calidad del aire, siendo exigible la presentación del reporte de emergencias, a pesar de ser un impacto leve al componente aire. La empresa tiene responsabilidad por la no presentación de este reporte preliminar.
- La omisión de presentar el reporte de emergencias ambientales preliminar constituye una infracción instantánea. No es posible proceder con la subsanación voluntaria, ya que no se puede corregir la conducta.
- A partir del 2021, los administrados deben colocar los detalles de los eventos, que pueden generar daños al ambiente en el aplicativo ERA Emergencias a fin de determinar si su conducta requiere ser reportada o no. Solo los eventos con daños trascendentes o impactos potenciales, razonables, son reportables.
- En caso la fuga de amoniaco hubiera ocurrido en la actualidad, la empresa estaría obligada a utilizar el aplicativo Era Emergencias para determinar si debe o no reportar el incidente.

IX. Recomendaciones

La Resolución N.º 130-2019-OEFA/TFA-SMPEIM determinó como criterio resolutivo sus considerandos 69, 70, 71 y 72, a fin de que se constituyan como precedente de observancia obligatoria en materia de presentación del Reporte. Dichos considerandos mencionan lo siguiente:

69. En efecto, con relación a la importancia de cumplir la obligación de presentar el Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental dentro del plazo establecido, esta sala estima conveniente acotar lo siguiente:
- Con la presentación del Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental, se pone en conocimiento del OEFA -como autoridad competente- la existencia de una emergencia ambiental susceptible de generar impactos sobre el ambiente, la misma que se origina en el marco de las actividades realizadas por el administrado.
 - Así también, la finalidad de que la misma sea presentada dentro del plazo establecido, permitirá a la Autoridad Supervisora tomar conocimiento, de manera oportuna, sobre el hecho que la constituye, a efectos garantizar la eficacia de las acciones de supervisión y fiscalización en materia ambiental; logrando que -en ese sentido- tanto por parte del administrado como de la propia Administración, se accionen las medidas ambientales necesarias para remediar y minimizar los efectos adversos, que la misma hubiera generado sobre el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
70. De lo dicho, se entiende que, la finalidad de la presentación del mencionado reporte en el plazo, forma y modo, no solo permitirá al OEFA conocer las características y circunstancias en las que se produjo la emergencia ambiental (vale decir, incendio, explosión, derrame, entre otros), sino que también le permitirá tomar conocimiento real de la situación del daño ambiental que la misma hubiera ocasionado, dentro del plazo perentorio legalmente establecido, así como de las acciones de mitigación o remediación que se deben llevar cabo.
71. Estando a lo expuesto es posible concluir, que la conducta infractora referida a la no presentación del Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental en el plazo establecido en la normativa ambiental vigente se caracteriza por ser de naturaleza instantánea; ello, en la medida en la que, la situación antijurídica se configura en un solo momento, esto

es, una vez transcurrido el plazo legal previsto para su presentación. Por consiguiente, las acciones posteriores que adopten los administrados destinadas a poner en conocimiento de la Autoridad Supervisora una determinada emergencia ambiental, si bien comunicarán su existencia, no permitirán tener por subsanada la conducta infractora; puesto que, la infracción se agota con la no remisión de la información en el plazo establecido, incidiendo negativamente en la función fiscalizadora del OEFA dificultándole supervisar y fiscalizar el accionar del administrado, de manera oportuna.

72. Debido a ello, esta sala considera que la conducta infractora referida a no presentar el Reporte Preliminar en el plazo de veinticuatro (24) horas de producida la Emergencia Ambiental -por su naturaleza- no resulta subsanable.

Estos considerandos analizan la finalidad del Reporte, así como precisan la naturaleza de la infracción relativa a su falta de presentación contemplada en artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N.º 042-2013-OEFA/CD. Considerando que hasta el momento la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Ambiental no ha aceptado los criterios resolutivos establecidos en la Resolución N.º 130-2019-OEFA/TFA-SMPEIM, se recomienda su aprobación a fin de contar con un precedente administrativo en materia de reportes de emergencias ambientales.

Por medio de este precedente, el OEFA estaría obligada a seguir dichos criterios en los casos en los que se pretenda subsanar la infracción en mención. Con ello, se evitaría continuar con pronunciamientos contradictorios relacionados a la naturaleza subsanable del Reporte, teniendo decisiones uniformes y constantes. Así, se generaría un panorama más claro y predecible sobre la procedencia de este eximente generando predictibilidad y seguridad en los administrados.

X. Referencias

Agency for Toxic Substance and Disease Registry – ATSDR (2004). *Toxicological profile for ammonia*. <https://www.atsdr.cdc.gov/toxprofiles/tp126.pdf>.

Agency for Toxic Substance and Disease Registry – ATSDR (2016). Public Health Statement for Ammonia. *Agency for Toxic Substances and Disease Registry*. <https://www.atsdr.cdc.gov/toxprofiles/tp126-c1-b.pdf>

Cairapoma Arroyo, A. (2014). La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano. *Revista de Derecho PUCP*, 73, pp. 483 – 504.

Congreso de la República del Perú. (2005). Ley N.º. 28611. Ley General del Ambiente.

Congreso de la República del Perú. (2013). Ley N.º. 29981. Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Gutiérrez, M., Mercados, C., Torrealba, B., Whittle, S., Samaniego, W. y Antolini, M. (2014). Inhalación masiva de amoníaco. Reporte de dos casos. *Revista chilena de enfermedades ocupacionales*, 30 (2), pp. 95 – 99. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rcher/v30n2/art06.pdf>

Guzmán Napurí, C. (2009). Los principios generales del derecho administrativo. *IUS ET VERITAS*, 19(38), 228-249. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12203>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1526161/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20procedimiento%20administrativo%20sancionador.pdf>

Ministerio de la Producción. (2021). Resolución Directoral N.º 00178-2021-PRODUCE/DGAAMI. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1760969/rd%20178-2021-produce-dgaami.pdf.pdf>

Ministerio de Salud. (2005). Decreto Supremo N.º. 015-2005-SA. Reglamento sobre Valores Límite Permisible para Agentes Químicos en el Ambiente de Trabajo.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2013). Decreto Supremo N.º. 007-2013-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico - MITECOGOB. (2022). Problemática ambiental y contaminantes. <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/atmosfera-y-calidad-del-aire/emisiones/prob-amb/>

Mori Torres, N. (2020). ¿Incentivo a la legalidad o impunidad? Acerca del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria. *Revista Derecho & Sociedad*, 54 (II), pp. 385 - 396.

Morón Urbina, J.C. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley 27444, tomo I y II. Gaceta Jurídica.

Neyra Cruzado, C.A. (2020). La subsanación voluntaria en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por infracciones ambientales detectadas en los sectores extractivos y productivo. *Revista Derecho & Sociedad*, 54 (II), pp. 79 - 93.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2013a). Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N.º 035-2013-OEFA/PD.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2013b). Resolución de Consejo Directivo N.º 018-2013-OEFA/CD.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2014). *Cartilla del abc de la fiscalización ambiental*. OEFA. https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=12130

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2019a). Modificación del reglamento del reporte de emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencias del OEFA. http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=36302

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2019b). Resolución Directoral N.º 1976-2019-OEFA/DFAI. https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=37740

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2019c). Resolución N.º 130-2019-OEFA/TFA. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1363340/RESOLUCI%C3%93N%20N%C2%BA%20130-2019-OEFA/TFA-SMEPIM.pdf>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2019d). Resolución Directoral N° 0558-2019-OEFA/DFAI. https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=36970

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2020a). Resolución de Consejo Directivo N.º 028-2019-OEFA/CD.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2020b). Proyecto de modificación del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N.º 018-2013-OEFA/CD. http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=38372

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2021). Resolución de Consejo Directivo N.º 017-2021-OEFA/CD.

Organización de las Naciones Unidas. (1996). Amoníaco: Guía para la Salud y la Seguridad. *Guía para la Salud y la Seguridad No. 37*. http://www.amoniaco.cl/pdf_doc/Guia%20para%20la%20salud%20y%20seguridad%20NH3.pdf

Reino Unido - Departamento del Ambiente, alimento y relaciones rurales. (18 de febrero de 2022). Emissions of air pollutants in the UK – Ammonia (NH3). *Gobierno de Reino Unido*. <https://www.gov.uk/government/statistics/emissions-of-air-pollutants/emissions-of-air-pollutants-in-the-uk-ammonia-nh3>

Rubio Correa, M. (2009). *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. (10ª ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Wang, S., Nan, J., Shi, C., Fu, Q., Gao, S., Wang, D., Cui, H., Saiz-Lopez, A. y Zhou, B. (2015). Atmospheric ammonia and its impacts on regional air quality over the megacity of Shanghai, China. *Scientific Reports*, 5 (15845), pp. 1- 13. doi 10.1038/srep15842.





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

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

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

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

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

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

Lima, 7 de marzo de 2019

I. ANTECEDENTES

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

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

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

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

³ Ibidem.

⁴ Folios 2 al 7.

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

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

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

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

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

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

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

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

Artículo 4°.- Obligación de presentar Reportes de Emergencias

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

Artículo 5°.- Plazos

Los plazos para reportar las emergencias ambientales son los siguientes:

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

Artículo 9°.- Incumplimiento de la Obligación de Reportar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

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

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

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

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

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

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

Sobre la obligación de presentar Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales

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

Sobre la calificación de Emergencia Ambiental para la descarga de amoniaco

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

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

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

Sobre la subsanación voluntaria

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

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

Sobre la presunta vulneración del principio de predictibilidad o confianza legítima

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

Sobre la obligación de presentar el reporte preliminar de emergencia ambiental

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

¹³

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

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

Sobre la subsanación voluntaria

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

¹⁴ Folios 228 al 256.

II. COMPETENCIA

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

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

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

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

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

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

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

¹⁷ Ley N° 29325

Disposiciones Complementarias Finales

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

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

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

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

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

¹⁹ Ley N° 29325

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

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

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

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

²² **Ley General del Ambiente**

Artículo 2°. - Del ámbito (...)

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

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

²⁴ **Constitución Política del Perú de 1993**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. ADMISIBILIDAD

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

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

³¹

TUO de la LPAG

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

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

Artículo 221.- Requisitos del recurso

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

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

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

Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales

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

32

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

Artículo 5°.- Plazos

Los plazos para reportar las emergencias ambientales son los siguientes:

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

Artículo 6.- Medios para realizar el Reporte de Emergencias

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

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

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

Sobre los hechos acaecidos tras la emergencia ambiental

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

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

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

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

Fuente: Acta de Supervisión

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

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

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

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

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

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

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

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


Artículo 3°.- Definición de emergencia ambiental

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

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

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

38. Con relación a este último elemento, resulta necesario traer a colación el contenido descrito en la Hoja de Seguridad del amoníaco³⁶ –alegada por La Selva en su recurso de apelación–, la misma que contiene la siguiente información:

 <p>ABOCOL Abonos Colombianos S.A.</p>	<p>AMONIACO ANHIDRO</p>
<p>ABONOS COLOMBIANOS S.A</p>	<p>HOJA DE DATOS DE SEGURIDAD N.U: 1005</p>
<p>Zona Industrial de Manoral Km 11. (Colombia) Tels. (57-5) 6688300- 6688343 - 6688353. Fax: (57-5) 6685653 – 6685153 Internet: www.abocol.com e-mail: emergencias@abocol.com</p>	<p>Teléfonos de emergencia durante las 24 horas Cartagena CISPROQUIM: 018000915012 Santa fe de Bogota CISTEMA SURATEP: 018000941414</p>
<p>1. IDENTIFICACIÓN DEL PRODUCTO</p>	
<p>NOMBRE: Amoníaco FORMULA QUÍMICA: NH_3 USOS: Como materia prima en la fabricación de fertilizantes, ácido nítrico y nitrato de amonio. Cantidades menores son utilizadas en la fabricación de fibras sintéticas, refrigeración, en la industria química y como solvente para muchos compuestos y elementos.</p>	
<p>2. COMPOSICIÓN DEL PRODUCTO</p>	
<p>AMONIACO (NH3)</p>	
<p>UN: 1005 CAS: 7664-41-7</p>	
<p>3. IDENTIFICACIÓN DE LOS PELIGROS.</p>	
<p>ATENCIÓN!! La información relacionada con este producto puede no ser valida si este es utilizado en combinación con otros materiales o en otros procesos.</p>	
<p>RIESGOS A LA SALUD HUMANA</p> <p>El amoníaco es tóxico por inhalación, corrosivo a todas las partes del cuerpo y las salpicaduras de amoníaco líquido pueden producir severas quemaduras.</p> <p>Contacto con la piel: Las salpicaduras de amoníaco pueden producir severas quemaduras en la piel.</p> <p>Contacto con los ojos: Las salpicaduras de amoníaco líquida pueden causar daños permanentes en los ojos.</p> <p>Ingestión: Puede causar inmediatamente severa corrosión y daños en el tracto gastrointestinal.</p> <p>Inhalación: Dependiendo de la concentración de vapores de amoníaco, la exposición puede causar irritación en los ojos, nariz y garganta, tos y dificultad para respirar. Exposiciones a altas concentraciones, para cortos periodos, puede resultar con severos daños pulmonares. Se puede producir edema pulmonar después de las 48 horas de una exposición severa y que podría llegar a ser mortal.</p>	
<p>OTROS RIESGOS</p>	
<p>Los gases de amoníaco son inflamables pero la ignición es muy difícil al aire libre. En recinto cerrado las mezclas de amoníaco y aire pueden ser inflamables/explosivas. Existe peligro de rotura de tanques o depósitos cuando son calentados. Los grandes derrames de amoníaco líquido pueden producir una densa nube, disminuyendo la visibilidad.</p>	
<p>Sobre el medio ambiente: El amoníaco es tóxico para la vida acuática.</p>	

Fuente: Hoja de Seguridad del Amoníaco

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

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

Medidas de protección ambiental:

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

Derrame en tierra

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

Derrame en agua

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

Fuente: Hoja de Seguridad del Amoníaco

39. Así pues, de la información contenida en la Hoja de Seguridad de la sustancia materia de análisis, es posible advertir que el contacto con el amoníaco no solo es susceptible de generar una afectación a la vida acuática, sino que además la exposición a sus vapores puede incidir negativamente sobre otros componentes tales como el agua, aire o suelo, e incluso sobre la salud humana.

40. En esa medida, como quiera que dicha sustancia posee características de peligrosidad que no solo afectan a la vida acuática, el argumento del administrado tendente a deslindar responsabilidades puesto que la unidad fiscalizable no tiene contacto directo con vida acuática, no tiene asidero; máxime si, de la propia motivación realizada por la Autoridad Decisora, se señaló que la Planta Iquitos se encuentra ubicada en una zona cercana a viviendas y a un centro educativo, comprobándose en ese sentido que la fuga de amoníaco, al entrar en contacto con el aire – mermando su calidad– generaría un riesgo de afectación sobre la población cercana.

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



Fuente: Google Earth
Elaboración: TFA

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

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

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

4.5.2 Eliminación

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

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

Sobre la falta de competencia del OEFA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁵ TUO de la LPAG

Artículo 252.- Prescripción (...)

252.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.

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

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

Disponible en:

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

Consulta: 26 de febrero de 2019.

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

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

una serie de consecuencias jurídicas⁴⁷.

64. Efectuadas tales precisiones, y a efectos de analizar esta cuestión controvertida, resulta idóneo señalar que la conducta infractora por la cual se determinó la responsabilidad administrativa de La Selva en el presente procedimiento sancionador, versa en torno a la no presentación del Reporte Preliminar de Emergencias ambientales dentro de las veinticuatro (24) horas establecidas normativamente.
65. Obligación que, se caracteriza porque i) el bien jurídico protegido es la función fiscalizadora del OEFA y, en esa medida, subsecuentemente la adopción oportuna de medidas de protección ambiental por parte de los obligados y ii) en su cumplimiento, se exige –necesariamente– la observancia de un plazo previamente fijado.
66. Siendo ello así, a criterio de este Tribunal, la obligación incumplida reviste caracteres de una infracción instantánea; la misma que ha sido desarrollada por parte de la doctrina, conforme al siguiente detalle:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 14°.- Incumplimientos detectados

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

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

(...)

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

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

⁵⁰

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

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

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

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

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

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

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

⁵¹ TUO de la LPAG

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

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

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

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

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

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

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima. –

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁴

TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

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

⁵⁵

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

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

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

63. Al respecto, se debe reiterar la naturaleza insubsanable de la presentación del Reporte de Emergencias Ambiental, en la medida que consiste en la obligación legal de presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, obligación de carácter formal, en un plazo de veinticuatro horas (24) para la presentación del referido Reporte, de lo cual depende la efectividad y oportunidad de las actuaciones de verificación por parte de la Dirección de Supervisión.
64. En ese sentido, en la medida que constituye una obligación que debe cumplirse en un determinado momento, y siendo que su incumplimiento restringe la eficacia de la supervisión al no presentarse de manera oportuna, en el plazo establecido de veinticuatro (24) horas, y limitar al supervisor en tomar un plan de acciones frente a determinada emergencia ambiental que incluye recabar medios probatorios, verificar las zonas impactadas y las acciones realizadas por el administrado, verificar la existencia de comunidades o población cercanas a lugar donde se produjo la emergencia ambiental, entre otros. (Subrayado agregado)
86. En consecuencia, siendo que el principio de predictibilidad admite la posibilidad de que existan modificaciones posteriores a un pronunciamiento específico, se advierte que tal modificación fue debidamente sustentada por la primera instancia.
87. Criterio que, a mayor abundamiento, ha sido analizado por este Tribunal no solo desde la perspectiva de la figura de la eximente de responsabilidad administrativa del TUO de la LPAG referida a la subsanación voluntaria, sino en función de la naturaleza misma del incumplimiento detectado.
88. En consecuencia, siendo que en la emisión de la resolución impugnada no se vulneró el principio de predictibilidad o confianza legítima, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.

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

89. En su recurso de apelación, La Selva solicitó que se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 2680-2018-OEFA/DFAI por contravenir los requisitos de validez del acto administrativo relativos a competencia, objeto, procedimiento regular y motivación.
90. Sobre el particular, debe mencionarse que en virtud al principio de legalidad establecido en el numeral 1.1⁵⁶ del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la

56

TUO de la LPAG
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

91. Al respecto, Morón Urbina⁵⁷ señala que:

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

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

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia. - Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.
2. Objeto o contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
3. Finalidad Pública. - Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.
4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
5. Procedimiento regular. - Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

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

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

1.1. **Principio de legalidad.**- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

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

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

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

Sobre el requisito de la competencia

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

Sobre el requisito de validez referido al objeto

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

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

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

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

Sobre la motivación del acto impugnado

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

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

⁵⁹ TULO de la LPAG

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

⁶⁰ TULO de la LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 14.- Conservación del acto

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

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

Sobre el procedimiento regular

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

⁶² TUO de la LPAG
Artículo 14.- Conservación del acto
14.1. Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
14.2. Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:
14.2.1. El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.
14.2.2. El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial (...)

⁶³ TUO de la LPAG
Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos
Son requisitos de validez de los actos administrativos:
5. **Procedimiento regular.** - Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

⁶⁴ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD
Artículo 9°.- Audiencia de informe oral
9.1 La Autoridad Decisora puede, de oficio o a solicitud de parte, citar a audiencia de informe oral, con no menos de tres (3) días hábiles de anticipación.
9.2 La audiencia de informe oral debe ser registrada por la Entidad en audio y/o video a través de cualquier medio que permita dejar constancia de su realización.

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

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

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

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

VII. JUSTIFICACIÓN PARA EXPEDIR UN PRECEDENTE ADMINISTRATIVO DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

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

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

⁶⁵ TUO de la LPAG

Artículo VI.- Precedentes administrativos

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

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

Artículo 10.- Órganos Resolutivos (...)

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

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

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

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

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

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

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

SE RESUELVE:


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

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

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

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

Regístrese y comuníquese.


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

.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ

Vocal

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

.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN

Vocal

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

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA

Vocal

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

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

