



FIRMADO POR:

**INFORME N° 00147-2018-SENACE/GG-OAJ**

NAVARRETE DELGADO  
Cinthya Rosario  
(FIR44440356)

ESPICHAN MARIÑAS  
Miguel Angel (FIR40706639)

**A** : **ANA LUCÍA QUENALLATA MAMANI**  
Presidenta Ejecutiva del Senace (i)

**DE** : **MIGUEL ÁNGEL ESPICHAN MARIÑAS**  
Jefe (e) de la Oficina de Asesoría Jurídica

**ASUNTO** : Opinión legal de la solicitud de nulidad presentada por la Comisión de Protección Ambiental y Ecológica de la Asociación de Vivienda Santa Rosa de Llanavilla.

**REFERENCIA** : a) Memorando N° 535-2018-SENACE-JEF/DEAR  
b) Informe N° 480-2018-SENACE-JEF/DEAR

**FECHA** : Miraflores, 7 de noviembre de 2018

Me dirijo a usted, en atención a los documentos de la referencia, los cuales fueron remitidos por su Despacho, a esta Oficina con la finalidad de emitir opinión legal sobre la solicitud de nulidad de la Resolución Directoral N° 314-2017-SENACE/DCA, presentada por la Comisión de Protección Ambiental y Ecológica de la Asociación de Vivienda Santa Rosa de Llanavilla.

Al respecto informo a usted lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante trámite N° 03889-2017 de fecha 08 de agosto de 2017, la empresa Monte Azul Centro S.A.C. (en adelante, el Titular), en el marco del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, RPAAH), presentó ante el Senace<sup>1</sup> la solicitud de clasificación del Terminal Villa El Salvador, proponiendo la Categoría III correspondiente al Estudio de Impacto Ambiental Detallado EIA-d.
2. Mediante Resolución Directoral N° 314-2017-SENACE/DCA de fecha 18 de octubre de 2017, sustentada en el Informe N° 268-2017-SENACE-J-DCA/UPAS-UGS, se resolvió lo siguiente:
  - i) Ratificar la clasificación del proyecto "Terminal de recepción, almacenamiento y despacho de GLP e hidrocarburos líquidos - Villa El Salvador" como Categoría III correspondiente a un estudio de impacto ambiental detallado EIA-d, propuesta por el Titular.
  - ii) Establecer que para la elaboración del EIA-d se debe hacer uso de los

<sup>1</sup> Presentado para evaluación a la Ex Dirección de Certificación Ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles.



"Términos de Referencia para Estudios de Impacto Ambiental de Proyectos de Inversión con características comunes o similares en el Subsector Hidrocarburos", correspondientes a los EIA-d: "TdR-ELEC-05: Proyectos de Refinación, Unidades de Procesamiento y Almacenamiento", los cuales fueron debidamente aprobados mediante Resolución Ministerial N° 546-2012-MEM/DM.

- iii) Aprobar el Plan de Participación Ciudadana del Estudio de Impacto Ambiental Detallado del Proyecto "Terminal de Recepción, Almacenamiento y Despacho de GLP e Hidrocarburos Líquidos – Villa El Salvador".
3. Mediante Trámite N° 05967-2017 de fecha 20 de junio de 2018, los ciudadanos, Addler Maximiliano Yánc Delgado, Dina María Chumbile Gómez, Moisés Esteban Briceño Salazar y Humberto Ramos Quispe, en su calidad de miembros de la Comisión de Protección Ambiental y Ecológica de la Asociación de Vivienda Santa Rosa de Llanavilla (en adelante, Comisión de Protección Ambiental) comunicaron al Senace el rechazo unánime a la admisión y trámite del proyecto "Terminal de Recepción, Almacenamiento y Despacho de GLP e Hidrocarburos Líquidos – Villa El Salvador", y la nulidad del mismo y de su certificación.
4. Mediante el Informe N° 480-2018-SENACE-JEF/DEAR del 01 de agosto de 2018, la DEAR elevó la solicitud de nulidad en mención, el expediente administrativo de clasificación y el citado informe a la entonces Jefatura del Senace (hoy, Presidencia Ejecutiva<sup>2</sup>), para su conocimiento y fines correspondientes.
5. Dicho informe fue remitido a la Oficina de Asesoría Jurídica (en adelante, OAJ) por parte de la Presidencia Ejecutiva, según proveído de fecha 06 de agosto de 2018 inserto en el Módulo de Gestión Documental – EVA del Senace.
6. Mediante Trámite N° 05967-2017 de fecha 13 de agosto de 2018, el Titular, presentó sus argumentos referido a lo solicitado por la Comisión de Protección Ambiental, a fin de que se tomen en cuenta durante la evaluación de lo peticionado.

## II. COMPETENCIA DEL SENACE

7. Mediante Ley N° 29968, se creó el Senace como un organismo público técnico especializado, con autonomía técnica y personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de, entre otras funciones, aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) y actos o procedimientos vinculados a dicho instrumento de gestión ambiental.
8. Mediante Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM, se aprobó el cronograma de transferencia de funciones de las autoridades sectoriales al Senace.

<sup>2</sup> Mediante Decreto Legislativo N°1394, que fortalece el funcionamiento de las autoridades competentes en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental – SEIA, se modifica el artículo 7 de la Ley N° 29968, con relación a la denominación de la Jefatura del Senace por la de Presidencia Ejecutiva del Senace;



9. Mediante la Resolución Ministerial N° 328-2015-MINAM se aprobó la culminación del proceso de transferencia de funciones del Ministerio de Energía y Minas al Senace en materia de minería, hidrocarburos y electricidad, estableciendo que el Senace inicia el ejercicio de las funciones transferidas a partir del 28 de diciembre de 2015, fecha en la cual el Senace ejerce funciones para evaluar los EIA-d, sus respectivas actualizaciones o modificaciones, Informes Técnicos Sustentatorios (ITS), **solicitudes de clasificación y aprobación de Términos de Referencia**, acompañamiento en la elaboración de Línea Base y demás actos o procedimientos vinculados a las acciones antes señaladas de los proyectos de inversión del Subsector Hidrocarburos.

### III. ANÁLISIS

#### 3.1 Objeto de presente Informe

10. El presente Informe tiene por objeto emitir opinión legal respecto de la solicitud de nulidad de la Resolución Directoral N° 314-2017-SENACE/DCA, presentada por la Comisión de Protección Ambiental.

#### 3.2 Funciones de la Oficina de Asesoría Jurídica

11. De acuerdo con lo establecido en los literales b) y d) del artículo 21 del ROF del Senace, la Oficina de Asesoría Jurídica (en adelante, OAJ) es el órgano encargado de emitir opinión legal respecto de los actos resolutivos a ser suscritos por la Alta Dirección, así como de asesorar y absolver las consultas que, en materia jurídica, esta formule.

#### 3.3 Análisis Legal

##### a. Sobre el tratamiento de la nulidad de los actos administrativos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y sus modificatorias

12. El artículo 9 de la Ley N° 27444, establece que el acto administrativo se considera válido<sup>3</sup>, **ello en tanto su nulidad sea expresamente declarada en sede administrativa** o por la autoridad jurisdiccional, según corresponda.
13. Conforme sostiene MORON URBINA, mediante la presunción de validez, de legalidad, de regularidad o simplemente de corrección, la legislación asume *a priori* que la autoridad obra conforme al derecho, salvo prueba en contrario que debe ser contrastada, procesada y confirmada en vía regular (procedimientos de impugnación)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> **Ley N° 27444 y sus modificatorias**

**Artículo 9.- Presunción de validez**

Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda.

<sup>4</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décimo Segunda ed. Lima: Gaceta Jurídica, Pág. 246.



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Servicio Nacional de Certificación Ambiental  
para las Inversiones Sostenibles

Oficina de Asesoría  
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

14. De acuerdo al artículo 109 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias, frente a aquellos actos administrativos que se considera violan, afectan o desconocen un derecho o interés legítimo **y siempre y cuando respeten la forma prevista en la Ley N° 27444**, el administrado, en el marco de la facultad de contradicción, puede cuestionar su validez y solicitar su declaración de nulidad, **en la forma prevista en la Ley**.
15. En efecto, el artículo 11 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias, establece que la facultad de los administrados de solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan **por medio de los recursos administrativos** previstos en el Título III Capítulo II de la citada Ley.
16. En esa medida, **la forma prevista para efectuar la facultad de contradicción**, descrita en el artículo 109, **es a través de los recursos administrativos**, cuya interposición da inicio al procedimiento recursivo correspondiente.
17. Al respecto, Morón Urbina señala que **"La pretensión de nulidad que se ejerce contra una resolución administrativa no tiene la independencia para pretender ser un recurso independiente. La exigencia de no arborizar el derrotero del procedimiento administrativo hace que los recursos sean delimitados perfectamente en su número y en su ejercicio, de ahí que cuando un administrado considere que se ha dictado una resolución nula deba hacerlo saber a la autoridad por medio de los recursos administrativos que establece la Ley"**<sup>5</sup>. (Subrayado y resaltado agregados).
18. Cabe señalar que si bien existe la figura de la declaración unilateral de nulidad de oficio, conforme lo dispuesto en el artículo 202 de la Ley 27444 y sus modificatorias, ello corresponde estrictamente a una potestad exclusiva de la autoridad a través del superior jerárquico del órgano que emitió el acto administrativo, por lo que **no reconoce un derecho subjetivo del administrado a petitionar y menos a exigir la dación de una nulidad de oficio**; pues, como ya se indicó, el administrado solicita la nulidad única y exclusivamente a través de los recursos administrativos.
19. Dicho esto, de conformidad con el artículo 207 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias, los recursos administrativos de reconsideración y el de apelación, deben interponerse en el plazo de quince (15) días perentorios.
20. Asimismo, el artículo 140 de la citada ley señala que **"Los plazos y términos son entendidos como máximos, se computan independientemente de cualquier formalidad, y obligan por igual a la administración y a los administrados, sin necesidad de apremio, en aquello que respectivamente les concierna. (...)"**.
21. En orden con todo lo expuesto, se concluye que, la solicitud de nulidad de un acto administrativo se encuentra regulada en la Ley N° 27444 y sus modificatorias

<sup>5</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décimo Segunda ed. Lima: Gaceta Jurídica. Pág. 254.

*Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Senace, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "<https://www.senace.gob.pe/verificacion>" ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.*



como una manifestación de la facultad de contradicción, y se ejerce a través de **los recursos administrativos**, los cuales deben interponerse en el plazo de **quince (15) días perentorios**.

**b. Sobre la solicitud de nulidad de la Resolución Directoral N° 314-2017-SENACE/DCA, presentada por la Comisión de Protección Ambiental**

22. Mediante la Resolución Directoral N° 314-2017-SENACE/DCA de fecha 18 de octubre de 2017, sustentada en el Informe N° 268-2017-SENACE-J-DCA/UPAS-UGS, se resolvió:

- (i) Ratificar la clasificación propuesta para el Proyecto Terminal de GLP e hidrocarburos líquidos - Villa El Salvador, como uno de Categoría III – EIA-d.
- (ii) Aprobar los TDR Comunes para los EIA-d correspondientes a los EIA-d: "TdR-ELEC-05: Proyectos de Refinación, Unidades de Procesamiento y Almacenamiento", aprobados mediante Resolución Ministerial N° 546-2012-MEM/DM.
- (iii) Aprobar el PPC del EIA-d para el Proyecto Terminal de GLP e hidrocarburos líquidos - Villa El Salvador.

23. Mediante el escrito presentado el 20 de junio de 2018, la Comisión de Protección Ambiental rechazó de forma unánime la admisión a trámite del proyecto "Terminal de Recepción, Almacenamiento y Despacho de GLP e Hidrocarburos Líquidos – Villa El Salvador" y solicitó la nulidad del procedimiento administrativo y de su certificación seguido ante el Senace, debido a que: (i) se habría admitido la calificación de un proyecto, sobre una zona urbana y playa, sin haber consultado a la población, (ii) los talleres informativos que realizados habrían sido efectuados sobre pseudos dirigentes sin personería jurídica registral, ni vigencia de mandato dentro de la Asociación, y (iii) se habría utilizado una Certificación Zonal y Vial de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que no comprende toda la zona afectada, sobre todo la zona donde habite la población y donde se encuentra la playa; por lo cual, *consideró que este procedimiento "es nulo por irregular y haber infringido normas elementales tanto de calificación, como de utilización de mecanismos válidos para la participación de nuestra población, que ignora los alcances del proyecto"*.

24. A través del escrito antes señalado, la Comisión de Protección Ambiental solicitó la nulidad la Resolución Directoral N° 314-2017-SENACE/DCA de fecha 18 de octubre del 2017, por la cual se clasificó el proyecto "Terminal de Recepción, Almacenamiento y Despacho de GLP e Hidrocarburos Líquidos – Villa El Salvador", en la categoría III iniciado por el Titular.

25. Como se ha expuesto en el acápite precedente, dicha solicitud de nulidad debió ser presentada a través de la interposición de alguno de los recursos administrativos (ya sea de reconsideración o de apelación) regulados en el artículo 207 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias; lo cual, conforme se aprecia del escrito en cuestión, no ha sido efectuado por la Comisión de Protección Ambiental.



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Servicio Nacional de Certificación Ambiental  
para las Inversiones Sostenibles

Oficina de Asesoría  
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

26. Pese a la omisión advertida, y conforme se establece en el numeral 3 del artículo 75 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias<sup>6</sup> y en conformidad con el principio de impulso de oficio establecido en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar de la citada ley<sup>7</sup>, corresponde al Senace encauzar de oficio la presente solicitud de nulidad, en alguno de los recursos impugnativos establecido en el artículo 207 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias.
27. De acuerdo a los argumentos expuestos en la solicitud de nulidad, tales como: i) el procedimiento administrativo de clasificación del Proyecto "Terminal de Recepción, Almacenamiento y Despacho de GLP e Hidrocarburos Líquidos – Villa El Salvador" se encontraría indebidamente motivado (en lo referido al uso de la Certificación Zonal y Vial de la Municipalidad Metropolitana de Lima); y, ii) no se habría cumplido con las formalidades establecidos por las normas ambientales (en lo referido al proceso de participación ciudadana) se aprecia que la finalidad de la solicitud es cuestionar la Resolución Directoral N° 314-2017-SENACE/DCA de fecha 18 de octubre del 2017, por diferente interpretación de los medios probatorios utilizados, así como el cumplimiento de las normas ambientales que motivan la resolución directoral. Por lo que, correspondería encauzar el presente escrito de nulidad a través de un recurso de apelación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 209 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias.
28. De la revisión del expediente, se advierte que la Resolución Directoral N° 314-2017-SENACE/DCA, materia de análisis, fue emitida con fecha 18 de octubre de 2017 y la fecha de presentación de la solicitud en la mesa de partes del Senace fue el 20 de junio de 2018, es decir ya habiendo transcurrido el plazo legal para impugnar la Resolución Directoral N° 314-2017-SENACE/DCA, conforme lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias.
29. De acuerdo con lo establecido en el artículo 212 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias<sup>8</sup>, Resolución Directoral N° 314-2017-SENACE/DCA ha quedado firme.

<sup>6</sup> **Ley N° 27444 y sus modificatorias**

**Artículo 75. Deberes de las autoridades en los procedimientos**

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:  
(...)

3. Encauzar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos.

<sup>7</sup> **Ley N° 27444 y sus modificatorias**

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

**1.3. Principio de impulso de oficio.**- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

<sup>8</sup> **Ley N° 27444 y sus modificatorias**

**Artículo 212.- Acto firme**

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

*Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Senace, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "<https://www.senace.gob.pe/verificacion>" ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.*



#### IV. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, se concluye:

- (i) De acuerdo con la Ley N° 27444 y sus modificatorias, el administrado solicita la nulidad de un acto administrativo a través de los recursos administrativos (como el de reconsideración, apelación), los cuales deben interponerse en el plazo perentorio de quince (15) días hábiles para su interposición.
- (ii) La solicitud de nulidad presentada por la Comisión de Protección Ambiental 20 de junio de 2018, respecto de la Resolución Directoral N° 314-2017-SENACE/DCA de fecha 18 de octubre de 2017, no ha sido efectuada a través de alguno de los recursos administrativos regulados en el artículo 207 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias.
- (iii) De acuerdo con el numeral 3 del artículo 75 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias, el principio de impulso de oficio establecido en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar de la citada ley, corresponde al Senace encauzar de oficio la presente solicitud de nulidad presentada, en alguno de los recursos impugnativos establecidos en el artículo 207 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias. Por lo que, de acuerdo a la naturaleza de lo solicitado, corresponde encauzar el presente escrito de solicitud de nulidad a través de un recurso de apelación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 209 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias.
- (iv) La solicitud presentada por la Comisión de Protección Ambiental fue presentada en la mesa de partes del Senace el 20 de junio de 2018, es decir habiendo transcurrido el plazo legal para impugnar la Resolución Directoral N° 314-2017-SENACE/DCA. Por lo que, se concluye que, en el presente caso, se ha incumplido la condición temporal establecida en el artículo 207 de la Ley N° 27444 y sus modificatorias, por lo que, dicha solicitud es improcedente, por ser extemporánea.

#### VII. RECOMENDACIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas en el presente Informe Legal se recomienda que se emita una Resolución de la Presidencia Ejecutiva que resuelva:

- (i) Declarar improcedente, por extemporáneo, el recurso de apelación interpuesto por la Comisión de Protección Ambiental y Ecológica de la Asociación de Vivienda Santa Rosa de Llanavilla.
- (ii) Notificar el presente Informe y la Resolución de la Presidencia Ejecutiva a emitirse, a la Comisión de Protección Ambiental y Ecológica de la Asociación de Vivienda Santa Rosa de Llanavilla y a la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Recursos Naturales y Productivos – DEAR.



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Servicio Nacional de Certificación Ambiental  
para las Inversiones Sostenibles

Oficina de Asesoría  
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Es cuanto informo a usted para los fines pertinentes, para lo cual remito el proyecto de Resolución correspondiente.

Atentamente,

**Cinthya Rosario Navarrete Delgado**  
Especialista en Gestión Pública y Ambiental I

Visto el informe que antecede y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.

**Miguel Ángel Espichán Mariñas**  
Jefe (e) de la Oficina de Asesoría Jurídica  
Senace

*Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Senace, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "<https://www.senace.gob.pe/verificacion>" ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.*