



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 002-2014-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 567-2014-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : NEGOCIACIONES JESSMARA E.I.R.L.
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 417-2014-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 417-2014-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2014, que halló responsable a Negociaciones Jessmara E.I.R.L. por infringir lo dispuesto en el artículo 58° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM. En el presente caso, ha quedado acreditado que Negociaciones Jessmara E.I.R.L. no cumplió con realizar los monitoreos ambientales de calidad de ruido, aire y agua correspondientes a mayo de 2010 y noviembre de 2011, a través de un laboratorio que se encuentre acreditado por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.

Asimismo, se fija la multa en setenta y siete centésimas (0,77) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD."

Lima, 16 de diciembre de 2014

I. ANTECEDENTES

1. Negociaciones Jessmara E.I.R.L.¹ (en adelante, **Jessmara**) realiza sus actividades de comercialización de combustible y derivados de hidrocarburos en la unidad Operativa Grifo Flotante Jessmara - Unidad IQ-18867- AF en el distrito de Iquitos, provincia de Maynas y departamento de Loreto.
2. El 20 de diciembre de 2011, el Servicio Nacional sobre Denuncias Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**), recibió una denuncia formulada por la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Loreto contra Jessmara, por el derrame de crudo ocurrido el 14 de diciembre de 2011 en el Puerto de la Comunidad Isla Iquitos.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20493421876.

3. El 9 y 10 de marzo de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una visita de supervisión especial a las instalaciones de Jessmara, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental.
4. Como resultado de la visita de supervisión, la DS detectó, entre otros aspectos, que los monitoreos ambientales de calidad de ruido, aire y agua correspondientes a los meses de mayo de 2010 y noviembre de 2011, respectivamente, no habían sido realizados por un laboratorio debidamente acreditado por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, **Indecopi**).
5. Mediante Informe N° 398-2012-OEFA/DS² del 16 de mayo de 2012, complementado por el Informe de N° 407-2012-OEFA/DS de la misma fecha³, la DS recomendó poner a consideración de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) los resultados de la referida supervisión.
6. En atención a los referidos informes, mediante Resolución Subdirectoral N° 956-2014-OEFA-DFSAI/SDI del 23 de mayo de 2014⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la DFSAI inició un procedimiento administrativo sancionador contra Jessmara⁵.
7. El 19 de junio de 2014, Jessmara presentó su escrito de descargos respecto de la imputación realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 956-2014-OEFA-DFSAI/SDI.
8. Mediante Resolución Directoral N° 417-2014-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2014⁶, la DFSAI sancionó a Jessmara con una multa ascendente a una con cincuenta y cinco centésimas (1,55) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla en el Cuadro N° 1 a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la multa impuesta

N°	Hechos	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora	Sanción
1	Los monitoreos ambientales de calidad de ruido, aire y agua correspondientes al periodo mayo 2010 y noviembre 2011, respectivamente, no fueron realizados por un laboratorio	Artículo 58° del Reglamento para la protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM. ⁷	Numeral 3.6 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ³ .	1,55 UIT

² Fojas 102 a 107.

³ Fojas 108 a 110.

⁴ Fojas 118 a 123.

⁵ Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 23 de mayo de 2013. (Foja 124).

⁶ Fojas 172 a 181.

⁷ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM**

Artículo 58°.- La colección de muestras, la ejecución de medidas, determinaciones analíticas, el informe, el registro de resultados y la interpretación de los mismos se realizara siguiendo los correspondientes protocolos de monitoreo aprobados por DGAAE. Las actividades asociadas a las mediciones y determinaciones analíticas serán realizadas por laboratorios acreditados por INDECOPI o laboratorios internacionales que cuenten con la acreditación de la ISO/IEX 17025.

Los protocolos y metodologías deberán actualizarse periódicamente, conforme lo determine la DGAAE.



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de Fiscalización Ambiental

	debidamente acreditado por el INDECOPI.			
Multa				1,55 UIT

Fuente: Resolución Directoral N° 417-2014-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

9. Al respecto, la DFSAI consideró que Jessmara no había cumplido su obligación de realizar los monitoreos ambientales de calidad de ruido, aire y agua por laboratorios acreditados ante el Indecopi, en atención a los siguientes fundamentos:

- (i) Durante la supervisión especial realizada por la DS, el supervisor constató que los monitoreos fueron realizados por laboratorios que no contaban con la acreditación del Indecopi.
- (ii) La responsabilidad administrativa aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores seguidos ante el OEFA es objetiva, por lo que la ausencia de laboratorios acreditados en el departamento de Loreto no exime de responsabilidad a Jessmara.
- (iii) Jessmara en su calidad de titular de las actividades de hidrocarburos se encuentra obligada a cumplir con las normas ambientales y debe adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de las mismas.
- (iv) El referido incumplimiento no puede ser considerado como un hallazgo de menor trascendencia, debido a que dicha conducta no es pasible de subsanación posterior.

10. El 24 de julio de 2014, Jessmara interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 417-2014-OEFA/DFSAI⁹, alegando lo siguiente:

- (i) La DFSAI debió tomar en consideración que el grifo flotante "Jessmara" funciona en forma legal hace aproximadamente diez años, tiempo en el cual no ha sido sancionado por ninguna autoridad.
- (ii) La obligación de realizar los monitoreos ambientales a través de laboratorios acreditados por el Indecopi no le resulta exigible, debido a que en el departamento de Loreto no existen instituciones que cumplan con dichas características. Asimismo, indicó que a efectos de suplir dicha dificultad geográfica y con la finalidad de cumplir con la exigencia de la autoridad ambiental, realizaron los monitoreos en los laboratorios de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana y el Laboratorio BURYVAS S.A.C.
- (iii) La exigencia de realizar los monitoreos ambientales en la forma prevista en la normatividad ambiental constituye una barrera burocrática ilegal e

⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.

Rubro	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
3.6	Incumplimiento a las normas de Monitoreo Ambiental	Art. 58° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 150 UIT	Cierre de instalaciones, suspensión temporal de actividades, suspensión definitiva de actividades.

⁹ Fojas 186 a 191.

irrazonable, puesto que excede las posibilidades económicas de la empresa.

- (iv) La conducta imputada califica como un hallazgo de menor trascendencia, debido a la imposibilidad de realizar los referidos monitoreos de la forma exigida, y a que la conducta materia de infracción no genera daño potencial o real al ambiente o la salud de las personas.

II. COMPETENCIA

11. 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**)¹⁰, se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹¹ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
13. 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 OEFA¹².

¹⁰ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente
1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

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 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.

¹² **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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



14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin¹⁴ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, publicada el 3 de marzo de 2011, se estableció como fecha efectiva de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del Osinergmin al OEFA, el 4 de marzo de 2011.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁵ y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁶, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)¹⁷.

¹³ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM**, aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA.

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

¹⁴ **LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

¹⁵ **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.
(...).

¹⁶ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM, Reglamento de organización y funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

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

- 
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)¹⁸, 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.
 18. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En dicho contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
 19. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente¹⁹.
 20. 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 fundamental*²⁰ 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 preserve²¹; y, (iii) como *conjunto de obligaciones* impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²².
 21. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar

¹⁸ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.
Artículo 2°.- Del ámbito

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

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

²⁰ **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.

²¹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC (Fundamento jurídico 4) ha señalado lo siguiente:

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

²² 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.



medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

22. 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 inciertos²³.
23. Bajo este marco normativo, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Si Jessmara cumplió con lo dispuesto en el artículo 58° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (ii) Si la exigencia de realizar monitoreos ambientales a través de laboratorios acreditados por el INDECOPI, es una barrera burocrática ilegal e irracional.
- (iii) Si la infracción detectada califica como un hallazgo de menor trascendencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si Jessmara cumplió con lo dispuesto en el artículo 58° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

25. El artículo 2° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM²⁴, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**), establece que **dicha norma es aplicable a todas las personas naturales o jurídicas titulares de actividades de hidrocarburos dentro del territorio nacional.**

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

²⁴ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.
Artículo 2°.- El presente Reglamento es de aplicación para todas las personas naturales y jurídicas Titulares de Contratos definidos en el artículo 10 de la Ley N° 26221, así como de Concesiones y Autorizaciones para el desarrollo de Actividades de Hidrocarburos dentro del territorio nacional.
En caso que el Titular de actividad transfiera, traspase o ceda la actividad a un tercero, el adquirente o cesionario debe ejecutar las obligaciones ambientales que se le hayan aprobado al transferente o cedente, así como las aplicables a dicha actividad. Esta regla rige también en el caso de fusión de empresas.

26. En esa línea, el artículo 58° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM señala que las actividades asociadas a las mediciones y determinaciones analíticas –monitoreos ambientales de calidad de ruido, aire y agua – serán realizadas por laboratorios acreditados por el Indecopi²⁵. En ese sentido, Jessmara, al ser una persona jurídica que ejerce actividades de hidrocarburos dentro del territorio nacional, se encontraba obligada a realizar monitoreos ambientales de calidad, ruido aire y agua por un laboratorio acreditado ante dicha institución.
27. En el presente caso, durante la supervisión realizada el 9 y 10 de marzo de 2012, la Dirección de Supervisión detectó que los informes de monitoreos ambientales correspondientes a mayo de 2010 y noviembre de 2011 fueron realizados por el Laboratorio de Ecología y Medio Ambiente de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana y el Laboratorio BURYVAS S.A.C., los mismos que no se encuentran debidamente acreditados por el Indecopi.
28. Mediante la Resolución Directoral N° 417-2014-OEFA/DFSAI, la DFSAI consideró que Jessmara había incumplido lo dispuesto en el artículo 58° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, dado que los monitoreos de ruido, aire y agua correspondientes a mayo de 2010 y noviembre de 2011 habían sido realizados por dos laboratorios que no se encontraban debidamente acreditados ante el Indecopi.
29. En su recurso de apelación, Jessmara alegó que debía tomarse en consideración la buena conducta de la empresa durante el ejercicio de sus actividades económicas, precisando que no había sido sancionado previamente por la autoridad ambiental.
30. Sobre el particular, es necesario precisar que conforme a los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD²⁶, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución N° 012-2012-OEFA/CD**), la responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador es objetiva, por lo que una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
31. Este último supuesto es acorde con el principio de causalidad previsto en el numeral 230.8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, por cuanto la responsabilidad debe

25

DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM

Artículo 58°.- La colección de muestras, la ejecución de medidas, determinaciones analíticas, el informe, el registro de resultados y la interpretación de los mismos se realizara siguiendo los correspondientes protocolos de monitoreo aprobados por DGAAE. Las actividades asociadas a las mediciones y determinaciones analíticas serán realizadas por laboratorios acreditados por INDECOPÍ o laboratorios internacionales que cuenten con la acreditación de la ISO/IEX 17025.

Los protocolos y metodologías deberán actualizarse periódicamente, conforme lo determine la DGAAE.

26

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

(...).



recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable²⁷.

32. En el presente caso, contrariamente a lo sostenido por la recurrente, su supuesta buena conducta en el cumplimiento de la normatividad ambiental no constituye un elemento que deba ser tomado en cuenta al momento de evaluar si incurrió en la conducta imputada, ni califica como una circunstancia que acredite la ruptura del nexo causal. En efecto, la exigencia de una buena conducta únicamente refleja un mínimo esperable tomando en consideración que las normas ambientales son de orden público y, en consecuencia, de obligatorio cumplimiento para el titular de las actividades de hidrocarburos, como es el caso de Jessmara.
33. Sin perjuicio de lo antes expuesto, este Colegiado considera importante indicar que el OEFA, como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, cuenta con un Registro de Buenas Prácticas Ambientales implementado en atención a lo dispuesto en el artículo 139° de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente²⁸, la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental²⁹, el artículo 7° de la Resolución Ministerial N° 167-2014-MINAM³⁰ y la Resolución de Consejo Directivo

²⁷ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

(...)

²⁸ LEY N° 28611

Artículo 139°.- Del Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales

139.1 El Consejo Nacional del Ambiente – CONAM, implementa, dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental, un Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales, en el cual se registra a toda persona, natural o jurídica, que cumpla con sus compromisos ambientales y promueva buenas prácticas ambientales, así como de aquellos que no hayan cumplido con sus obligaciones ambientales y cuya responsabilidad haya sido determinada por la autoridad competente.

139.2 Se considera Buenas Prácticas Ambientales a quien ejerciendo o habiendo ejercido cualquier actividad económica o de servicio, cumpla con todas las normas ambientales u obligaciones a las que se haya comprometido en sus instrumentos de gestión ambiental.

139.3 Se considera infractor ambiental a quien ejerciendo o habiendo ejercido cualquier actividad económica o de servicio, genera de manera reiterada impactos ambientales por incumplimiento de las normas ambientales o de las obligaciones a que se haya comprometido en sus instrumentos de gestión ambiental.

139.4 Toda entidad pública debe tener en cuenta, para todo efecto, las inscripciones en el Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales.

139.5 Mediante Reglamento, el CONAM determina el procedimiento de inscripción, el trámite especial que corresponde en casos de gravedad del daño ambiental o de reincidencia del agente infractor, así como los causales, requisitos y procedimientos para el levantamiento del registro.

²⁹ LEY N° 29325

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

SÉTIMA.- El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobará el Reglamento del Régimen Común de Fiscalización y Control Ambiental, así como el Régimen de Incentivos, previa opinión favorable del MINAM, los mismos que serán de cumplimiento obligatorio para todas las entidades que cuenten con competencia en fiscalización ambiental.

³⁰ RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 167-2014-MINAM

Artículo 7°.- Registro de Buenas Prácticas Ambientales

Encargar al organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA la elaboración y aprobación, mediante Resolución de Consejo Directivo, del reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales, en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución Ministerial.

En el citado registro se encontrará inscrita toda persona, natural o jurídica, que cumpla a cabalidad con sus obligaciones ambientales fiscalizables siendo difundido a través del Sistema nacional de Información Ambiental – SINIA y el Portal Web del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental OEFA.

N° 034-2014-OEFA/CD que aprueba el Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA.

34. En dicho escenario, el referido Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA tiene por finalidad la difusión de las buenas prácticas realizadas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que cumplan con sus obligaciones ambientales y se encuentren bajo el ámbito de competencia del OEFA. Así, a efectos de encontrarse inscrito en el mismo, el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 034-2014-OEFA/CD dispone que las unidades fiscalizables no deberán contar con hallazgos de presuntas infracciones administrativas, y que ello deberá constar en el informe correspondiente a la última supervisión realizada por la Dirección de Supervisión del OEFA³¹.
35. En tal sentido, para que Jessmara pueda afirmar que sus actividades económicas se desarrollan en concordancia con las buenas prácticas ambientales, debe haber sido calificado como tal por la autoridad a cargo del Registro de Buenas Prácticas Ambientales, es decir, el OEFA. En virtud a ello, y a las consideraciones expuestas precedentemente, corresponde desestimar los argumentos de la recurrente en este extremo de su recurso.
36. De igual manera, Jessmara alegó que no le resultaba exigible la realización de monitoreos ambientales por laboratorios acreditados ante el Indecopi, dado que en Loreto no existían laboratorios que cumplieran con tales características. Además, sostuvo que con la finalidad de cumplir con la exigencia de la autoridad ambiental, realizaron los monitoreos en los laboratorios de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana y el Laboratorio BURYVAS S.A.C.
37. Al respecto, debe tomarse en consideración que, conforme ha sido señalado en el considerando 25 de la presente resolución, Jessmara en su calidad de titular de actividades de hidrocarburos, se encuentra obligado a cumplir con el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, norma que dispone que las mediciones y determinaciones analíticas (monitoreos ambientales) deben ser realizadas a través de laboratorios acreditados por el Indecopi.
38. En esa línea, aún en el supuesto alegado por Jessmara (ausencia de laboratorios acreditados), esta se encontraba obligada a tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la normativa que le resulta aplicable a sus actividades. Aunado a ello, es importante precisar que, pese a los supuestos costos adicionales en los que pudiera incurrir la empresa, esta Sala considera que estos deben ser internalizados en la estructura de costos de las personas naturales o jurídicas sujetas a fiscalización ambiental, con la finalidad de dar cumplimiento a las normas que le son exigibles para el ejercicio de su actividad.
39. Por las consideraciones expuestas en el presente acápite, corresponde desestimar los argumentos formulados por Jessmara en este extremo de su apelación.

³¹

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 034-2014-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales del organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

Artículo 5°.- Requisito para la inscripción

Para ser incorporadas en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA, las unidades fiscalizables no deberán contar con hallazgos de presuntas infracciones administrativas. Ello deberá constar en el informe correspondiente a la última supervisión realizada por la Dirección de Supervisión del OEFA.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

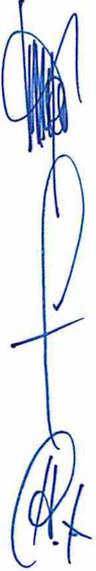
Tribunal de
Fiscalización Ambiental

V.2. Si la exigencia de realizar monitoreos ambientales a través de laboratorios acreditados por el Indecopi, es una barrera burocrática ilegal e irracional

40. En su recurso de apelación, Jessmara alegó que la exigencia contemplada en el artículo 58° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM constituía una barrera burocrática ilegal e irracional y, como tal, no le resultaba exigible.
41. Sobre el particular, el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 258686 dispone que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi es la autoridad competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado³².
42. En tal sentido, no corresponde que esta instancia se pronuncie respecto de dicho argumento, al no encontrarse dentro del ámbito de sus competencias. Sin perjuicio de lo expuesto, queda a salvo el derecho de la recurrente de acudir a la autoridad competente, a fin de que esta determine o no la supuesta existencia de una barrera burocrática.

V.3. Si la conducta imputada califica como un hallazgo de menor trascendencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD

43. Por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD³³, se aprobó el Reglamento para la Subsanación Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia, norma que tiene como finalidad regular los supuestos de hecho que correspondan ser calificados como "hallazgos de menor trascendencia", así como las reglas aplicables para la subsanación voluntaria correspondiente³⁴.


32

DECRETO LEY N° 25868

Artículo 26BIS.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes.

Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...). (Resaltado y subrayado agregado).

33

Vigente desde el 29 de noviembre de 2013.

34

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimiento de menor trascendencia, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013

Artículo 1.- Objeto

1.1 La finalidad del presente Reglamento es regular y determinar los supuestos en los que un administrado bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA incurre en un presunto incumplimiento de obligaciones ambientales susceptible de ser calificado como hallazgo de menor trascendencia, que podría estar sujeto a subsanación voluntaria, en concordancia con lo dispuesto en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011.

1.2 Las disposiciones comprendidas en la presente norma se aplican sin perjuicio de que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la Autoridad Decisora determine que la infracción cometida por un administrado sea calificada como leve".

44. La referida norma busca promover la subsanación voluntaria de aquellos incumplimientos leves que no han generado riesgo o daño al ambiente o a la salud de las personas (hallazgos de menor trascendencia). Para ello, la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD ha concedido a la autoridad administrativa la facultad de decidir el no iniciar un procedimiento administrativo sancionador cuando constate que el administrado ha subsanado voluntaria y oportunamente el hallazgo de menor trascendencia.
45. Cabe precisar que la promoción de esta subsanación voluntaria no implica la renuncia al rol fiscalizador de la autoridad administrativa, sino la búsqueda de una herramienta legal que permita una intervención más razonable en función a la gravedad de los incumplimientos de los administrados, sin tener que recurrir a la sanción administrativa como instrumento represivo para salvaguardar la protección del ambiente y la salud de las personas³⁵.
46. Al respecto, si bien el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración es consustancial a sus funciones de gestión del interés público³⁶, ello no implica que, en determinados casos en los que no exista una afectación significativa al mismo, como es el caso de los hallazgos de menor trascendencia, y en los que se haya acreditado la subsanación de la infracción, la Administración pueda decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador.
47. La Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD estableció en su artículo 2° que los hallazgos de menor trascendencia son aquellos hechos relacionados al presunto incumplimiento de obligaciones ambientales que por su naturaleza no generen daño potencial o real al ambiente o la salud de las personas, que puedan ser subsanados y no afecten la eficacia de la función supervisora directa ejercida por OEFA³⁷.
48. En el presente caso, conforme ha sido señalado por la DFSAI, la conducta imputada a Jessmara, aun cuando no genera un daño potencial o real al ambiente o la salud de las personas, no es pasible de ser subsanada por la recurrente, pues el resultado de los eventuales monitoreos que pudiesen realizarse en forma posterior no reflejaría los resultados obtenidos en los meses de mayo de 2010 y noviembre de 2011. En ese sentido, no corresponde calificar la conducta materia de análisis como un hallazgo de menor trascendencia.
49. Por las consideraciones expuestas; corresponde confirmar la resolución directoral apelada en el extremo que halló responsable a la referida empresa.

VI. DETERMINACIÓN DE LA MULTA

50. Respecto a la multa impuesta mediante Resolución Directoral N° 417-2014-OEFA/DFSAI, debe precisarse que, en su recurso de apelación, Jessmara no ha

³⁵ Exposición de Motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

³⁶ NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*, Quinta edición. Madrid: Tecnos, 2005, p. 27.

³⁷ Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

Artículo 2°.- Definición de hallazgos de menor trascendencia

Constituyen hallazgos de menor trascendencia aquellos hechos relacionados al presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables 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 supervisora directa ejercida por OEFA.



cuestionado los factores utilizados para el cálculo de la multa; no obstante ello, el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

51. El artículo 19°³⁸ del citado dispositivo dispone que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, las sanciones que imponga el OEFA por la existencia de infracciones no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo con la metodología de determinación de sanciones.
52. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, **Resolución N° 026-2014-OEFA/CD**), la cual dispone en su artículo 4°³⁹ que la reducción del cincuenta por ciento (50%) no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD (en adelante, **Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD**).
53. Al respecto, para el presente caso, la multa ascendente a una con cincuenta y cinco centésimas (1,55) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) fue impuesta al administrado de acuerdo con la metodología aprobada por la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD. En tal sentido, corresponde reducir la multa en un cincuenta por ciento (50%), fijándola en setenta y siete centésimas (0,77) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y en el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD.

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la

³⁸ LEY N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

(...)

Mientras dure el periodo de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes (...).

³⁹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, Normas reglamentarias que facilitan la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 4°.- Sanción tasada y no tasada

La reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere el tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/CD, o norma que lo sustituya.

Resolución del Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

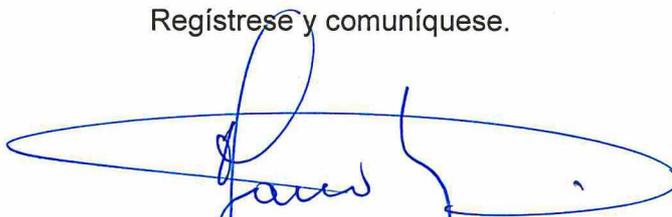
SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 417-2014-OEFA/DFSAI del 30 de junio del 2014, que declaró responsable a Negociaciones Jessmara E.I.R.L. por infringir lo dispuesto en el artículo 58° del Decreto Supremo N° 015-2006-PCM, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Fijar la multa en setenta y siete centésimas (0,77) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, y disponer que dicho monto sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

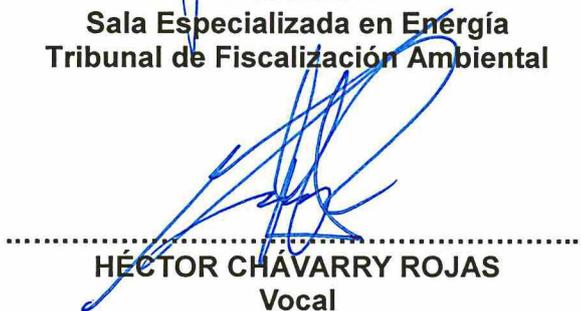
TERCERO.- Notificar la presente resolución a Negociaciones Jessmara E.I.R.L. y remitir el Expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTÍNEZ
Presidente

Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HÉCTOR CHÁVARRY ROJAS
Vocal

Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Vocal

Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental