



EXPEDIENTE N° : 430-2015-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : CARLOS ARMANDO PALACIOS GAMARRA¹
UNIDAD PRODUCTIVA : PUESTO DE VENTA DE COMBUSTIBLE - GRIFO
UBICACIÓN : DISTRITO DE ATE, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
MATERIAS : LABORATORIO ACREDITADO POR LA AUTORIDAD COMPETENTE
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
MEDIDA CORRECTIVA
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

SUMILLA: *Se declara la existencia de responsabilidad administrativa del señor Carlos Armando Palacios Gamarra por no realizar el monitoreo ambiental de calidad de aire correspondiente al cuarto trimestre del año 2012 con un laboratorio acreditado por el INDECOPI.*

Asimismo, se ordena al señor Carlos Armando Palacios Gamarra como medida correctiva que en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contado a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, capacite al personal responsable de verificar el cumplimiento del marco normativo ambiental vigente en temas de monitoreo ambiental a través de un instructor especializado que acredite conocimiento de la materia.



Para acreditar el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el señor Carlos Armando Palacios Gamarra deberá remitir a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente de vencido el plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, los siguientes documentos: el programa de capacitación impartido, copia del registro firmado por los participantes de la capacitación donde se indique el área a la que pertenecen, copia de las diapositivas de la capacitación, copia de los certificados y/o constancias emitidos por los responsables de la capacitación y documentos que acrediten la especialización del instructor.

Lima, 30 de junio del 2016

I. ANTECEDENTES

1. El señor Carlos Armando Palacios Gamarra (en adelante, señor Palacios) realiza actividades de comercialización de hidrocarburos en el puesto de venta de combustible - grifo ubicado en la Carretera Central Km. 14.5, distrito de Ate, provincia y departamento de Lima (en adelante, Grifo).
2. El 2 de marzo del 2013, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó una visita de supervisión regular a las instalaciones del Grifo de titularidad del señor Palacios con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y de sus obligaciones ambientales fiscalizables.
3. Los resultados de la supervisión fueron recogidos en las Actas de Supervisión N°

¹ Registro Único de Contribuyente N° 10410200011.



008778² y N° 008779³ (en adelante, Actas de Supervisión) y analizados por la Dirección de Supervisión en el Informe N° 1306-2013-OEFA/DS-HID⁴ (en adelante, Informe de Supervisión) y en el Informe Técnico Acusatorio N° 414-2015-OEFA/DS⁵ (en adelante, ITA), documentos que contienen el análisis del supuesto incumplimiento a la normativa ambiental cometido por el señor Palacios.

4. Mediante Resolución Subdirectoral N° 653-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de noviembre del 2015⁶ y notificada el 16 de diciembre del 2015⁷ (en adelante, Resolución Subdirectoral), la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección (en adelante, Subdirección de Instrucción) inició un procedimiento administrativo sancionador contra el señor Palacios por un supuesto incumplimiento a la normativa ambiental, conforme se detalla a continuación:

Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
El señor Palacios no habría realizado el monitoreo ambiental de calidad de aire correspondiente al cuarto trimestre del año 2012 con un laboratorio acreditado por el INDECOPI.	Artículo 58° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.6 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	Hasta 10 UIT

5. El 5 de enero del 2016, el señor Palacios presentó sus descargos alegando lo siguiente⁸:

- (i) El Artículo 2° de la Resolución Subdirectoral indica que no existe mérito para el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, por cuanto reconoce como válidas las pruebas presentadas, además de las diversas formas de archivo como el archivo realizado en una computadora.
- (ii) Sin embargo, en el Artículo 1° de la Resolución Subdirectoral se imputa una nueva infracción que consiste en que *el laboratorio Labeco no está acreditado por el INDECOPI*, lo cual no sería cierto pues si estaba acreditado, pero los procedimientos que puede o no realizar es algo que los usuarios desconocen.
- (iii) OEFA recién pone en conocimiento de ello y es a partir de ese momento que se están realizando las consultas respectivas para ver la forma de solucionarlo, lo cual no podrá ser posible en el corto plazo, porque como usuarios se desconoce la existencia de laboratorios que específicamente estén dedicados a análisis del medio ambiente y que estén vigentes en el mercado.

² Página 15 del Informe N° 1306-2013-OEFA/DS-HID contenido en disco compacto (en adelante, CD) que se encuentra en el folio 12 del Expediente.

³ Página 17 del Informe N° 1306-2013-OEFA/DS-HID contenido en CD que se encuentra en el folio 12 del Expediente.

Folio 12 del Expediente (CD).

Folios 1 al 12 del Expediente.

⁶ Folios 49 al 56 del Expediente.

⁷ Folio 57 del Expediente.

⁸ Escrito con Registro N° 00416 del 5 de enero del 2016. Folios 58 al 59 del Expediente.





- (iv) Se solicita el archivamiento de esta imputación no solo por el tiempo transcurrido sino porque los trámites de consulta y otros son sumamente tediosos y engorrosos en el INDECOPI.
6. Mediante Proveído N° 1 del 7 de enero del 2016⁹ se corrió traslado al administrado de las Cartas N° 166-2015-OEFA/DFSAI/SDI y N° 192-2015-OEFA/DFSAI/SDI, de los escritos con registro N° 63031 y N° 64823 del 4 y 15 de diciembre del 2015 respectivamente y del Oficio N° 1067-2015-INACAL/DA, documentos relativos a la acreditación del laboratorio Labeco, otorgándose al señor Palacios un plazo de cuatro (4) días hábiles a efectos de que formule las alegaciones que considere pertinentes.
7. Mediante escrito presentado el 19 de enero del 2016¹⁰ el señor Carlos Palacios dio respuesta al Proveído N° 1 señalando lo siguiente:
- (i) En el Proveído N° 1 se indica que se solicitó a Labeco y al INACAL informar el año desde el cual Labeco tiene la acreditación para los parámetros y se tiene como respuesta desde el año 2014, sin embargo se debe tomar en cuenta que los clientes no son responsables por los pormenores en los cuales se sustenta un procedimiento sino solo por los resultados que se publican en su página web, o por información telefónica afirmativa cuando se consulta acerca de laboratorios hábiles para brindar el servicio a los usuarios.
- (ii) La acreditación es progresiva por parámetro y desde que se presenta la solicitud a INACAL se demora un promedio de dos años para obtener dicha acreditación, la misma que tiene que ser permanentemente monitoreada y renovada cada dos o tres años.
- (iii) Todos los laboratorios que participan de este proceso deben tener la misma capacidad y oportunidades, de tal manera que se rijan por las leyes del mercado y la libre competencia, siendo los usuarios los que eligen a un laboratorio de acuerdo a su conveniencia.
8. Mediante Proveído N° 2 del 22 de enero del 2016¹¹ se otorgó al señor Carlos Palacios un plazo de dos (2) días hábiles a efectos de que subsane la omisión incurrida en el escrito presentado el 19 de enero del 2016, toda vez que en este no se había consignado la firma del administrado.
9. Mediante escrito presentado el 10 de febrero del 2016¹², el señor Palacios subsanó la referida omisión.
10. Mediante Proveído N° 3 del 14 de junio del 2016¹³ la Subdirección de Instrucción informó al administrado que dio por subsanado el escrito presentado el 19 de enero del 2016 y corrió traslado al administrado de los Oficios N° 158-2015-OEFA/DFSAI/SDI y N° 0015-2016-INACAL/DA relativos a la acreditación del laboratorio Labeco, otorgándose al señor Palacios un plazo de dos (2) días hábiles

Folios 60 al 61 del Expediente.

⁹ Escrito con Registro N° 04481 presentado el 19 de enero del 2016. Folios 63 al 64 del Expediente.

¹⁰ Folio 65 del Expediente.

¹¹ Escrito con Registro N° 12713 presentado el 10 de febrero del 2016. Folios 66 al 67 del Expediente.

¹² Folio 68 del Expediente.





a efectos de que formule las alegaciones que considere pertinentes.

11. Mediante escrito presentado el 17 de junio del 2016¹⁴ el señor Palacios dio respuesta al Proveído N° 3 reiterando argumentos manifestados en su escrito de descargos y añadiendo que el INACAL remitió al OEFA la acreditación de Labeco, lo que demostraría que viene cumpliendo con todos los requerimientos del OEFA.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

12. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:
- (i) Primera cuestión en discusión: Determinar si el señor Palacios realizó el monitoreo ambiental de calidad de aire correspondiente al cuarto trimestre del año 2012 con un laboratorio acreditado por el INDECOPI.
 - (ii) Segunda cuestión en discusión: Determinar si corresponde ordenar medidas correctivas al señor Palacios.

III. CUESTIÓN PREVIA

III.1 Normas procedimentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230, Ley para la promoción de la inversión, la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y la Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

13. Mediante la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, Ley N° 30230), se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su vigencia, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.
14. El Artículo 19° de la Ley N° 30230¹⁵ estableció que durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada

¹⁴ Escrito con Registro N° 43420 presentado el 17 de junio del 2016. Folios 73 al 74 del Expediente.

¹⁵ Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país
"Artículo 19.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras"
 En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

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

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción".





a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, salvo las excepciones establecidas por la referida norma, respecto a aquellas que generen un daño real y muy grave a la vida y a la salud de las personas, actividades que se realicen sin contar con instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.

15. En concordancia con ello, en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS) se dispuso que, durante la vigencia del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las siguientes reglas:

- (i) Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho Artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
- (ii) Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la resolución final, se dictará la medida correctiva respectiva y se suspenderá el procedimiento sancionador. De verificarse el cumplimiento de la medida correctiva, la Autoridad Decisora emitirá una resolución declarando concluido el procedimiento sancionador. De lo contrario, lo reanudará quedando habilitada para imponer sanción administrativa¹⁶.
- (iii) En caso se acredite la existencia de infracción administrativa pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa.

16. Asimismo, de acuerdo al Artículo 6° de las "Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, Normas Reglamentarias), lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), en los Artículos 21° y 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y en los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.

17. Al respecto, la infracción imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador es distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, pues de la imputación no se aprecia infracciones

¹⁶

Dicha sanción administrativa será equivalente al 50% (cincuenta por ciento) de la multa que corresponda, en caso esta haya sido calculada en base a 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 del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya.



que generen daño real a la salud o vida de las personas, el desarrollado actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el Artículo 2° de las Normas Reglamentarias, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
- (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.

18. En tal sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230, en las Normas Reglamentarias y en el TUO del RPAS.

IV. MEDIOS PROBATORIOS

19. Para el análisis de la imputación materia del presente procedimiento administrativo sancionador, se actuarán y valorarán los siguientes medios probatorios:

N°	Medios Probatorios	Contenido
1	Informe N° 1306-2013-OEFA/DS-HID y anexos.	Documento que analiza los hallazgos detectados durante la supervisión del 2 de marzo del 2013 al Grifo.
2	Informe Técnico Acusatorio N° 414-2015-OEFA/DS.	Documento en el que la Dirección de Supervisión identificó los presuntos incumplimientos del señor Palacios a la normativa ambiental.
3	Escrito presentado el 5 de enero del 2016.	Documento en el cual constan los descargos a la Resolución Subdirectorial alegados por el señor Palacios.
4	Escritos presentados el 19 de enero, 10 de febrero y 17 de junio del 2016	Documentos mediante los cuales el señor palacios presentó sus alegatos en respuesta a los Proveídos N° 1 y N° 3 del 7 de enero y 14 de junio del 2016.
5	Copia del informe de monitoreo ambiental del cuarto trimestre del año 2012 del Grifo.	Documento que contiene los resultados del monitoreo del cuarto trimestre del año 2012 del Grifo.
6	Escritos del 4 y 15 de diciembre del 2015.	Documentos mediante los cuales el laboratorio Labeco informó sobre su acreditación por la autoridad competente para realizar monitoreos de calidad de aire.
7	Oficios N° 1067-2015-INACAL/DA y N° 0015-2016-INACAL/DA del 4 de diciembre del 2015 y 5 de enero del 2016, respectivamente.	Documentos mediante los cuales el INACAL informó sobre la acreditación de Labeco para realizar monitoreos de calidad de aire.
8	Copia del informe de monitoreo ambiental del cuarto trimestre del año 2015 y primer trimestre del año 2016 del Grifo.	Documento que contiene los resultados del monitoreo del cuarto trimestre del año 2015 y primer trimestre del año 2016 del Grifo.



V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

20. Antes de proceder con el análisis de la cuestión en discusión, es preciso indicar que la conducta imputada materia del presente procedimiento administrativo sancionador fue detectada durante el desarrollo de las acciones de supervisión del OEFA.

21. Asimismo, el Artículo 16° del TUO del RPAS señala que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador y la información contenida en ellos - salvo prueba en contrario - se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirma.

22. Por consiguiente, los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público





observando lo establecido en las normas legales pertinentes, adquirirán valor probatorio dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en virtud de su derecho de defensa.

23. Por lo expuesto, se concluye que las Actas de Supervisión, el Informe de Supervisión y el ITA, constituyen medios probatorios fehacientes, al presumirse cierta la información contenida en los mismos, sin perjuicio del derecho del administrado de presentar los medios probatorios que acrediten lo contrario.

V.1. Primera cuestión en discusión: Determinar si el señor Palacios realizó el monitoreo ambiental de calidad de aire correspondiente al cuarto trimestre del año 2012 con un laboratorio acreditado por el INDECOPI

V.1.1 Marco normativo aplicable

24. El Artículo 58° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, RPAAH)¹⁷, establece que la colección de muestras, la ejecución de mediciones y determinaciones analíticas, el informe, el registro de los resultados, y la interpretación de los mismos se realizará siguiendo los correspondientes protocolos de monitoreo aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas. Asimismo, establece que 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/IEC 17025.

25. Al respecto, cabe indicar que las actividades de medición y determinaciones analíticas que se desprenden de la citada norma se refieren a las acciones de monitoreo ambiental en general, acciones que se realizan a efectos de medir la presencia y concentración de contaminantes en el ambiente, así como el estado de conservación de los recursos naturales.

26. En tal sentido, de dicha norma se desprende que, con relación a los monitoreos ambientales, los titulares de actividades de hidrocarburos tienen las siguientes obligaciones:

- (i) Los monitoreos ambientales deben ser realizados de acuerdo a los protocolos aprobados por la DGAAE.
- (ii) Las actividades de medición y análisis de los monitoreos ambientales deben ser realizadas por un laboratorio acreditado por el INDECOPI o un laboratorio internacional que cuente con la acreditación de la ISO/IEC 17025.

V.1.2. Respecto al Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad

27. Mediante Ley N° 30224, publicada el 8 de julio del 2014, se creó el Sistema

¹⁷ Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

**Artículo 58°.- La colección de muestras, la ejecución de mediciones y determinaciones analíticas, el informe, el registro de los resultados, y la interpretación de los mismos se realizará siguiendo los correspondientes protocolos de monitoreo aprobados por la 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/IEC 17025.*

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





Nacional para la Calidad - SNC y el Instituto Nacional de Calidad - INACAL (en adelante, Ley N° 30224).

28. Los Artículos 9° y 10° de la Ley N° 30224¹⁸ señalan que el INACAL es un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de la Producción, con personería jurídica de derecho público y con competencia a nivel nacional, teniendo entre sus competencias la normalización, la acreditación y la metrología.
29. En el marco de la Ley N° 30224, mediante Decreto Supremo N° 008-2014-PRODUCE, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones del Servicio Nacional de Acreditación del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI al INACAL.
30. Conforme al cronograma establecido para dicho proceso de transferencia, correspondía al INDECOPI transferir al INACAL los órganos, unidades orgánicas, cargos, acervo documentario, bienes, recursos, personal correspondientes, entre otros, del Servicio Nacional de Acreditación¹⁹.
31. El Artículo 5° del Decreto Supremo N° 008-2014-PRODUCE señala que al término del proceso de transferencia de funciones, toda referencia a las funciones del Servicio Nacional de Acreditación del INDECOPI, se entenderá como efectuada al INACAL.
32. En consecuencia, en el presente caso, para efectuar el análisis de la acreditación del laboratorio que ejecutó el monitoreo ambiental al Grifo de titularidad del señor Palacios, se obtendrá información del INACAL. Sin perjuicio de ello, considerando la fecha de verificación de las supuestas infracciones, se tomará en cuenta la información del INDECOPI en lo que se estime pertinente.



18

Ley N° 30224, Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad

"Artículo 9. Naturaleza del INACAL"

El Instituto Nacional de Calidad (INACAL) es un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de la Producción, con personería jurídica de derecho público, con competencia a nivel nacional y autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. Constituye Pliego Presupuestal.

El INACAL es el ente rector y máxima autoridad técnico-normativa del SNC, responsable de su funcionamiento en el marco de lo establecido en la presente Ley.

"Artículo 10. Competencias del INACAL"

10.1 Son competencias del INACAL la normalización, acreditación y metrología.

10.2 El ejercicio de estas competencias, a través de órganos de línea con autonomía y organización propia, se sujeta a lo establecido en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos internacionales sobre la materia".

19

Decreto Supremo N° 008-2014-PRODUCE que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones del Servicio Nacional de Acreditación, Servicio Nacional de Metrología y de la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias, del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, en lo correspondiente a la Normalización, al Instituto Nacional de la Calidad - INACAL, en el marco de la Ley N° 30224 "Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad"

"Artículo 3.- Cronograma del proceso de transferencia"

El proceso de transferencia de funciones a que se refiere el Artículo 1 del presente Decreto Supremo, se desarrollará según el cronograma siguiente:

a) En un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia del presente Decreto Supremo, el INDECOPI transferirá al INACAL los órganos, unidades orgánicas, cargos, acervo documentario, bienes, recursos, personal correspondientes, entre otros, del Servicio Nacional de Acreditación, Servicio Nacional de Metrología y de la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias del INDECOPI, en lo correspondiente a Normalización".



De conformidad con el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 011-2015-PRODUCE, publicado el 15 abril 2015, se amplía el plazo establecido en el presente literal por treinta (30) días calendario, para el proceso de transferencia de INDECOPI al INACAL de los órganos, unidades orgánicas, cargos, acervo documentario, bienes, recursos y personal correspondientes.

Asimismo, el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 016-2015-PRODUCE, publicado el 21 mayo 2015, se amplía el plazo establecido en el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 011-2015-PRODUCE por diez (10) días calendario, para el proceso de transferencia de INDECOPI al INACAL de los órganos, unidades orgánicas, cargos, acervo documentario, bienes, recursos y personal correspondientes.

**V.1.3 Análisis del hecho detectado**

33. De la supervisión de gabinete al Grifo de titularidad del Señor Palacios, la Dirección de Supervisión detectó que el administrado ejecutó el monitoreo ambiental de calidad de aire con el laboratorio Labeco, el cual no se habría encontrado acreditado por el INDECOPI para los métodos de ensayo para calidad de aire, conforme consta en el Informe de Supervisión²⁰:

(...)

CUADRO N° 2				
N°	(...)	SUB COMPONENTES	HALLAZGOS	SUSTENTO LEGAL
1	(...)	LABORATORIO DE ANÁLISIS DE CALIDAD AMBIENTAL DE AIRE	HALLAZGO N° 1: De la revisión del Informe de Monitoreo Ambiental III y IV trimestre 2012, se observa que la empresa LABECO ANÁLISIS AMBIENTALES S.R.L. no presenta acreditación vigente ante INDECOPI para realizar Monitoreos de parámetros establecidos en el Estándar Nacional de Calidad de Aire. (...).	Art. 58° del D.S. 015-2006-EM (...)

(...)"

34. En atención a ello, mediante ITA la Dirección de Supervisión precisó que el señor Palacios habría realizado el monitoreo ambiental correspondiente al cuarto trimestre del año 2012 con un laboratorio que no se encontraba acreditado por el INDECOPI, incumpliendo lo establecido en el Artículo 58° del RPAAH, conforme se detalla a continuación²¹:

"17. (...), se determinó que el administrado habría realizado el Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al cuarto trimestre del 2012, con un laboratorio no acreditado por el INDECOPI.

(...)

19 En consecuencia, Carlos Palacios habría incurrido en una presunta infracción administrativa al realizar monitoreos ambientales a través de un laboratorio no acreditado por el INDECOPI, contraviniendo lo establecido en el artículo 58° del RPAAH, (...)"

35. Por lo que mediante la Resolución Subdirectoral, la Subdirección de Instrucción imputó al señor palacios el supuesto incumplimiento por no realizar el monitoreo ambiental de calidad de aire del cuarto trimestre del año 2012 con un laboratorio acreditado por el INDECOPI.
36. De la revisión al Informe de Ensayo N° 4871-12 del informe de monitoreo ambiental del Grifo de titularidad del señor Palacios correspondiente al cuarto trimestre del año 2012²², se advierte que el mismo fue ejecutado por el laboratorio Labeco.
37. A través de los escritos presentados el 4 y 15 de diciembre del 2015²³, Labeco

²⁰ Páginas 8 y 9 del Informe N° 1306-2013-OEFA/DS-HID contenido en el CD que se encuentra en el folio 12 del Expediente.

²¹ Folio 3 reverso del Expediente.

²² Página 61 del Informe N° 1306-2013-OEFA/DS-HID contenido en el CD que se encuentra en el folio 12 del Expediente.

²³ Escrito con Registro N° 63031 del 4 de diciembre del 2015 y Escrito con Registro N° 64823 del 15 de diciembre del 2015 mediante los cuales Labeco dio respuesta a las Cartas N° 166-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de noviembre del 2015 y N° 192-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 7 de diciembre del 2015 con las cuales la Subdirección de Instrucción le solicitó información sobre la fecha en que obtuvo la acreditación por parte de la autoridad competente para realizar monitoreos de calidad de aire respecto de ciertos parámetros.



informó a la Subdirección de Instrucción la fecha en la cual obtuvo la acreditación por parte de la autoridad competente para realizar los monitoreos de calidad de aire respecto de un grupo de parámetros²⁴, entre los que se encontraban los parámetros analizados en el informe de monitoreo de calidad de aire del Grifo correspondiente al cuarto trimestre del año 2012. Asimismo, mediante Oficios N° 1067-2015-INACAL/DA y N° 0015-2016-INACAL/DA²⁵ el INACAL informó sobre las fechas en las cuales dicho laboratorio obtuvo su acreditación para realizar análisis de monitoreo en los referidos parámetros.

38. De los documentos remitidos por Labeco y el INACAL, así como del reporte de métodos de ensayo acreditados a Labeco, obtenido el 5 de mayo del 2013 del portal institucional del INDECOPI²⁶ se desprende que durante el cuarto trimestre del año 2012 Labeco no contaba con acreditación para realizar monitoreos de calidad de aire.
39. En su escrito de descargos, el señor Palacios señaló que en el Artículo 1° de la Resolución Subdirectoral se le imputó una nueva infracción que consiste en que *el laboratorio Labeco no está acreditado por el INDECOPI*, indicando que ello no sería cierto pues si estaría acreditado.
40. Cabe precisar que la imputación materia del presente procedimiento administrativo sancionador es que el administrado no habría realizado el monitoreo ambiental de calidad de aire correspondiente al cuarto trimestre del año 2012 con un laboratorio acreditado por el INDECOPI y no que *el laboratorio Labeco no está acreditado por el INDECOPI*. En efecto, la presente imputación se basa en el presunto incumplimiento de la obligación contemplada en el Artículo 58° del RPAAH que está dirigida a los titulares de actividades de hidrocarburos como es el caso del señor Palacios.
41. Sobre la condición de laboratorio acreditado, cabe indicar que los Artículos 14° y 17° del Decreto Legislativo N° 1030, que aprueba la Ley de los Sistemas Nacionales de Normalización y Acreditación (en adelante, Decreto Legislativo N°1030)²⁷ señalan que la acreditación es una calificación por la cual se obtiene el

²⁴ Los referido parámetros son los que se detallan a continuación:

- Material Particulado con diámetro menor o igual a 10 micrómetros (PM-10),
- Monóxido de Carbono (CO),
- Dióxido de Nitrógeno (NO₂),
- Dióxido de Azufre (SO₂),
- Sulfuro de Hidrógeno (H₂S),
- Ozono (O₃),
- Plomo (Pb),
- Benceno,
- Hidrocarburos totales (HT) expresado como Hexano y
- Material Particulado con diámetro menor a 2,5 micras (PM_{2,5}).
- Óxidos de Nitrógeno (NO_x).

²⁵ Documento mediante el cual el INACAL dio respuesta a los Oficios N° 149-2015-OEFA/DFSAI/SDI y N° 158-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de noviembre y 28 de diciembre del 2015, respectivamente, con el cual la Subdirección de Instrucción le solicitó información sobre la fecha en que el laboratorio Labeco obtuvo la acreditación por parte de la autoridad competente para realizar monitoreos de calidad de aire respecto de los referidos parámetros.

Al respecto, el INACAL señaló la fecha de acreditación de dichos parámetros, siendo la fecha más antigua de acreditación el 31 de octubre del 2013 y en algunos casos aún no contaban con acreditación.

²⁶ Páginas 73 al 83 del Informe N° 1306-2013-OEFA/DS-HID contenido en el CD que se encuentra en el folio 12 del Expediente.

²⁷ Decreto Legislativo N° 1030, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de los Sistemas Nacionales de Normalización y Acreditación
"Artículo 14°.- Naturaleza de la acreditación"





reconocimiento del Estado sobre la competencia técnica en la prestación de servicios de evaluación de la conformidad **en un alcance determinado y se otorga en función de la modalidad solicitada y un alcance determinado, y respalda únicamente a los servicios comprendidos en dicho alcance.**

42. En tal sentido, si bien Labeco tenía la calidad de laboratorio acreditado por la autoridad competente el alcance otorgado debía comprender los parámetros analizados por dicho laboratorio en los monitoreos ambientales de calidad de aire del cuarto trimestre del año 2012 a efectos de que el señor Palacios no incurra en la presunta infracción materia de análisis, situación que no se presentó en este caso.
43. Sobre la acreditación del laboratorio Labeco, el administrado añadió en su escrito de descargos que los procedimientos que puede o no realizar el laboratorio es algo que los usuarios desconocen y que el OEFA recién le pone en conocimiento de ello por lo que es a partir de ese momento que está realizando las consultas respectivas para ver la forma de solucionarlo, lo cual no podrá ser posible en el corto plazo, porque como usuario desconoce la existencia de laboratorios que específicamente estén dedicados a análisis del medio ambiente y que estén vigentes en el mercado.
44. Sumado a ello, mediante escrito presentado el 19 de enero del 2016, el señor Palacios añadió que con relación a la información contenida en el Proveído N° 1 sobre la acreditación de Labeco, los clientes no son responsables por los pormenores en los cuales se sustenta un procedimiento sino solo por los resultados que se publican en su página web, o por información telefónica afirmativa cuando se consulta acerca de laboratorios hábiles para brindar el servicio a los usuarios.
45. Al respecto, corresponde indicar que de acuerdo con el Artículo 18^{o28} de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental; así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones del OEFA.²⁹
46. Como es de verse, las disposiciones citadas describen un régimen de responsabilidad objetiva en el marco del procedimiento administrativo sancionador del OEFA, en tal sentido a la autoridad administrativa no le corresponde probar el



14.1 La acreditación es una calificación voluntaria a la cual las entidades privadas o públicas pueden acceder para contar con el reconocimiento del Estado de su competencia técnica en la prestación de servicios de evaluación de la conformidad en un alcance determinado (...)

"Artículo 17°.- Alcance de la acreditación

La acreditación se otorga en función de la modalidad solicitada y un alcance determinado, y respalda únicamente a los servicios comprendidos en dicho alcance."

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

"Artículo 18°.- Responsabilidad Objetiva

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



²⁹

En el mismo sentido, las Reglas Generales sobre el Ejercicio de la Potestad Sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobadas mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, establecen lo siguiente:

"Sexta.- Responsabilidad administrativa objetiva

6.1 De conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva"



carácter culpable o doloso de dicha conducta³⁰.

47. En los Numerales 4.2 y 4.3 del Artículo 4° del TUO del RPAS se dispone que la responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador es objetiva, siendo que el administrado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero³¹.
48. Con relación a ello a Guzmán Napurí³² indica que la única forma en la que un administrado puede eximirse de responsabilidad es acreditando una fractura en el nexo causal como el de caso fortuito por ejemplo; conocido inicialmente como "acto de Dios", el caso fortuito implica un hecho extraordinario, imprevisible e irresistible, proveniente de la naturaleza. Asimismo, Reuters Aranzadi³³ señala puede definirse "el caso fortuito como aquel suceso imprevisible pero que, de haberse previsto, hubiera podido ser evitado."
49. Por su parte, de Trazegnies³⁴ asocia a la fuerza mayor como una intervención irresistible de la autoridad o hecho del príncipe. Asimismo, el hecho determinante de tercero supone la actuación exterior a la voluntad del agente sobre el hecho materia de discusión.
50. En ese contexto, para considerar una ruptura de nexo causal, deben presentarse de manera concurrente las características de extraordinario, imprevisible e irresistible³⁵.

³⁰ Al respecto, Lucía Gomis Catalá aludiendo a las características de los regímenes de responsabilidad objetiva por daño ambiental señala lo siguiente:

"Estos regímenes se caracterizan porque el carácter culpable o negligente de la conducta de quien causa el daño deja de ser relevante, apreciándose únicamente los daños ocasionados. Los mecanismos de responsabilidad objetiva, simplifican, por lo tanto, el establecimiento de la responsabilidad porque eximen de demostrar la existencia de culpa, aunque eso sí, la víctima deberá probar la relación de causalidad entre la actividad del sujeto agente y el daño producido." (GOMIS CATALÁ, Lucía. Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente. Alicante: Tesis Doctoral de la Universidad de Alicante. 1996. P.150-151)

³¹ Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD – Aprueban Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

"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.
(...)"

³² GUZMAN NAPURÍ, Christian. "Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo", Ediciones Caballero Bustamante S.A.C., 2011, pág. 825.

³³ REUTERS ARANZADI, Thomson. "Manual de Derecho Administrativo Sancionador". Segunda Edición. Tomo I parte general. España: Editorial Aranzadi, SA. 2009. pág. 182.

³⁴ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. "La responsabilidad extracontractual". Séptima Edición. Tomo I. Biblioteca para Leer el Código Civil. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2005. pág. 330.

³⁵ Cabe mencionar la sentencia del Tribunal Supremo del 4 de febrero de 1998 (España) que resolvió lo siguiente: "Y sin que del hecho, por lo demás cierto, de que en los tres días anteriores al de la denuncia, se registraran precipitaciones de lluvia y nieve en la provincia de León a la que corresponde la zona donde se encuentran las instalaciones mineras de la demandante, cuyo verdadero alcance e importancia y carácter extraordinario o excepcional no constan, constituya un supuesto de fuerza mayor excluyente de la responsabilidad, pues considerando el fenómeno meteorológico como no puede por menos de hacerse en sede de causalidad, se trataba de un hecho previsible en aquel sitio en aquella época del año, es decir, era un evento "con el que había que contar"; y como previsible es evitable con la debida diligencia mediante la adopción de precauciones adecuadas, es claro que la actora no puede ser exculpada por este motivo". En "Manual de Derecho





51. En el presente caso, el administrado no ha acreditado la existencia de una ruptura de nexo causal que lo exima de la responsabilidad administrativa en relación al hecho imputado, y que le haya impedido conocer la acreditación del laboratorio Labeco. Ello, más aún cuando el mismo administrado, al momento de contratar, debe evaluar y realizar las acciones dirigidas a conocer si el servicio contratado le permitirá cumplir con sus obligaciones ambientales.
52. Al respecto, el señor Palacios pudo hacer la consulta a través de la página web del INDECOPI y así obtener los reportes que le afirmen los parámetros para los que se encontraba acreditado el laboratorio Labeco a la fecha de la realización del monitoreo del cuarto trimestre del año 2012, o ya sea frente a la misma consultora o frente al laboratorio solicitando le brinden los documentos que le demuestren la acreditación de Labeco para realizar el análisis de los parámetros examinados en el referido monitoreo.
53. Cabe señalar que la obligación materia de análisis recae en el señor Palacios, quien debió corroborar que el laboratorio que le prestaba servicios se encontraba acreditado para realizar el análisis de monitoreo de calidad de aire en los parámetros analizados en el cuarto trimestre del año 2012, ello a fin de tener la certeza de que está cumpliendo con sus obligaciones ambientales, por lo que no resulta posible que se le exonere de responsabilidad por no realizar adecuadamente dicha acción.
54. Asimismo, se debe tener en consideración que la obligación de efectuar monitoreos de calidad de aire con un laboratorio acreditado por la autoridad competente se encuentra contenida en una norma de carácter general, el RPAAH, por lo tanto, el señor Palacios debió cumplirla en los términos en que haya sido establecida. En ese sentido, el cumplimiento no está condicionado a la exigencia de la autoridad fiscalizadora competente.
55. Por otro lado, el señor Palacios solicitó el archivamiento la imputación materia de análisis por el tiempo transcurrido y porque los trámites de consulta y otros son sumamente tediosos y engorrosos en el INDECOPI.
56. Al respecto, cabe indicar que si bien el incumplimiento materia de análisis se efectuó en el mes de diciembre del año 2012, conforme al Artículo 233° de la LPAG³⁶ este Despacho se encuentra dentro del plazo legal para determinar la existencia de la infracción administrativa materia de análisis.
57. Con relación a la alegada demora en los trámites de consulta ante el INDECOPI, ello no exime de responsabilidad al administrado y se reitera que puede hacer la consulta a través de la página web del INACAL, quien es la actual autoridad facultada para ejercer competencia sobre la normalización, acreditación y metrología de acuerdo a lo previsto en la Ley N° 30224, Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de la Calidad. Siendo preciso indicar que en el marco del presente procedimiento se ha remitido al administrado

Administrativo Sancionador" Tomo I. Segunda Edición. Autores Varios. Editorial Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2009, pág. 183-184

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
"Artículo 233°.- Prescripción

(...)

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

(...)"



información obtenida del INACAL y de Labeco acerca de la acreditación de dicho laboratorio.

58. Mediante el escrito presentado el 19 de enero del 2016, el señor Palacios señaló que la acreditación es progresiva por parámetro y desde que se presenta la solicitud a INACAL se demora un promedio de dos años para obtener dicha acreditación, la misma que tiene que ser permanentemente monitoreada y renovada cada dos o tres años y que todos los laboratorios que participan de este proceso deben tener la misma capacidad y oportunidades, de tal manera que se rijan por las leyes del mercado y la libre competencia, siendo los usuarios los que eligen a un laboratorio de acuerdo a su conveniencia.
59. Sobre el particular, cabe indicar que la realización de monitoreos ambientales de calidad de aire mediante un laboratorio acreditado por la autoridad competente constituye una obligación normativa dispuesta en el Artículo 58° del RPAAH, en tal sentido fiscalizable por el OEFA. Ahora bien, tal como lo señala el administrado son los usuarios quienes eligen a los laboratorios de acuerdo a sus necesidades. Por lo que, considerando que el señor Palacios tenía dicha obligación, en su calidad de titular de actividades de hidrocarburos, debió contratar los servicios de monitoreo con un laboratorio que le permita cumplir con la referida exigencia normativa.
60. Finalmente, mediante escrito presentado el 17 de junio del 2016 el señor Palacios señaló que el INACAL remitió al OEFA la acreditación de Labeco, lo que demostraría que viene cumpliendo con todos los requerimientos del OEFA.
61. Con relación a la información obtenida por el OEFA sobre la fecha de acreditación de Labeco para realizar monitoreos de calidad de aire de determinados parámetros, cabe indicar que dicha acreditación fue obtenida por Labeco con posterioridad al monitoreo materia de análisis, en tal sentido durante el cuarto trimestre del año 2012 dicho laboratorio no contaba con la acreditación para realizar el análisis de los parámetros monitoreados.
62. Con relación al supuesto actual cumplimiento del administrado, cabe señalar que de acuerdo al Artículo 5° del TUO del RPAS, el cese de las conductas que constituyen infracción administrativa no sustrae la materia sancionable, las acciones ejecutadas por el administrado para remediar o revertir las situaciones, no cesan el carácter sancionable ni la eximen de responsabilidad por los hechos detectados³⁷.
63. Las acciones ejecutadas por el señor Palacios con posterioridad a la detección de la infracción no lo exime de responsabilidad; sin perjuicio de ello, dichas acciones serán consideradas para la determinación de las medidas correctivas a ordenar, de ser el caso.
64. Finalmente en su escrito de descargos el señor Palacios señaló que el Artículo 2° de la Resolución Subdirectoral indica que no existe mérito para el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, por cuanto reconoce como válidas las pruebas presentadas, además de las diversas formas de archivo como el archivo



37

TUO del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

"Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable"

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como una atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento".



realizado en una computadora.

65. Cabe precisar que el hecho imputado materia del presente análisis está referido a la obligación de realizar monitoreos de calidad de aire con un laboratorio acreditado por la autoridad competente, mientras que el Artículo 2° de la Resolución Subdirectoral resolvió que no existía mérito para iniciar un procedimiento al señor Palacios respecto de la supuesta conducta infractora de no contar con el registro de generación de residuos sólidos en su grifo, la cual no ha sido materia de acusación en el presente procedimiento administrativo sancionador por lo que no corresponde emitir pronunciamiento al respecto.
66. De los medios probatorios obrantes en el Expediente se desprende que el señor Palacios realizó el monitoreo ambiental de calidad de aire del cuarto trimestre del año 2012 con el laboratorio Labeco, el cual no se encontraba acreditado por el INDECOPI para realizar el monitoreo de calidad de aire.
67. En tal sentido el señor Palacios incumplió lo establecido en el Artículo 58° del RPAAH, toda vez que no realizó el monitoreo ambiental de calidad de aire del cuarto trimestre 2012 con un laboratorio acreditado por el INDECOPI, por lo que corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa.

V.2. Segunda cuestión de discusión: Determinar si corresponde ordenar medidas correctivas al señor Palacios

V.2.1 Objetivo, marco legal y condiciones

68. La medida correctiva cumple con el objetivo de reponer o restablecer las cosas al estado anterior de la comisión del ilícito, corrigiendo los efectos que la conducta infractora hubiere causado en el interés público.
69. El Numeral 1 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental señala que el OEFA podrá: *"ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas"*.
70. Los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas a que se refiere el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, establecen las directrices y metodología para la aplicación de medidas correctivas por parte del OEFA.
71. Cabe indicar, que el Artículo 29° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA³⁸, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-

³⁸ Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-OEFA-CD

"Artículo 29°.- Tipos de medidas correctivas

Las medidas correctivas pueden ser:

- a) *Medidas de adecuación: Estas medidas tienen por objeto que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares para asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas. Estas medidas deben darse frente a supuestos en los cuales el daño y la infracción son de carácter menor, por lo que basta una actuación positiva del administrado para asegurar la reversión de los posibles perjuicios.*
- b) *Medidas de paralización: Estas medidas pretenden paralizar o neutralizar la actividad que genera el daño ambiental, y así evitar que se continúe con la afectación del ambiente y la salud de las personas.*
- c) *Medidas de restauración: Estas medidas tienen por objeto restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada con la finalidad de retornar al estado de cosas existente con anterioridad a la afectación.*





CD, señala que para contrarrestar las mencionadas afectaciones existen cuatro (4) tipos de medidas correctivas: (i) medidas de adecuación, (ii) medidas bloqueadoras o paralizadoras, (iii) medidas restauradoras, y (iv) medidas compensatorias.

72. Adicionalmente, la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS establece que en caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa.
73. A continuación, corresponderá analizar si en el presente procedimiento corresponde ordenar una medida correctiva, considerando si el administrado revirtió o no los impactos generados a causa de la infracción detectada.

V.2.2 Procedencia de las medidas correctivas

74. En el presente caso, se ha determinado la existencia de responsabilidad administrativa del señor Palacios por la comisión de la infracción administrativa consistente en no realizar el monitoreo ambiental de calidad de aire del cuarto trimestre 2012 con un laboratorio acreditado por el INDECOPI.
75. En su escrito de descargos, el señor Palacios señaló que está realizando las consultas respectivas para ver la forma de solucionarlo y en el escrito presentado el 17 de junio del 2016 señaló que la información remitida por el INACAL al OEFA sobre la acreditación de Labeco, demostraría que viene cumpliendo con todos los requerimientos del OEFA.
76. Al respecto cabe indicar que mediante la Resolución Subdirectorial no se propuso una medida correctiva toda vez que la Subdirección de Instrucción consideró que a la fecha de su emisión³⁹ existían indicios de que el señor Palacios habría corregido la conducta infractora. Asimismo, dicha resolución precisó que si durante la etapa instructiva surgen nuevos indicios que ameriten la implementación de una medida correctiva, la Autoridad Decisora ordenará de corresponder- dicha medida con la finalidad de revertir la conducta infractora.
77. Sobre el particular, mediante Razón de Subdirección de Instrucción e Investigación del 28 de junio del 2016 se insertó al Expediente copia de los informes de monitoreo ambiental del cuarto trimestre del año 2015 y primer trimestre del año 2016⁴⁰ del grifo de titularidad del señor Palacios, de los cuales se advierte que los mismos fueron ejecutados por el laboratorio Labeco, el cual evaluó los parámetros Monóxido de Carbono (CO) y Óxidos de Nitrógeno (NO_x).
78. Del reporte de métodos de ensayo acreditados a Labeco con fecha de actualización al 13 de abril del 2016⁴¹, insertado al expediente mediante razón de Subdirección de Instrucción e investigación del 28 de junio del 2016, así como de



d) **Medidas de compensación ambiental:** Estas medidas tienen por finalidad sustituir el bien ambiental afectado que no puede ser restaurado".

³⁹ 30 de noviembre del 2015.

⁴⁰ Folio 77 del Expediente.

⁴¹ Folio 77 del Expediente.



los escritos presentados el 4 y 15 de diciembre del 2015⁴² por Labeco y de los oficios N° 1067-2015-INACAL/DA y N° 0015-2016-INACAL/DA remitidos por el INACAL, se advierte que a la fecha del análisis de laboratorio de dichos monitoreos, el laboratorio Labeco se encontraba acreditado para realizar el monitoreo de calidad de aire del parámetro Monóxido de Carbono (CO) sin embargo no contaba con acreditación para el análisis de monitoreos de calidad de aire respecto del parámetro Óxidos de Nitrógeno (NO_x).

79. Cabe precisar que de dichos documentos se aprecia que a partir del 31 de octubre del 2013 Labeco contaba con acreditación para el parámetro Óxidos de Nitrógeno (NO_x) pero dicha acreditación fue otorgada para el monitoreo de emisiones gaseosas y no para calidad de aire.
80. En tal sentido, han surgido elementos de juicio que permiten advertir que el administrado no corrigió la conducta infractora.
81. Cabe mencionar que la importancia de realizar monitoreos ambientales con un laboratorio que cuente con acreditación por la autoridad competente radica en que la mencionada acreditación permite que los laboratorios adopten una estructura operativa de trabajo donde la información está documentada en procedimientos técnicos y administrativos efectivos para guiar las acciones coordinadas de las personas y equipos, de manera de asegurar la calidad de los datos generados⁴³, y asimismo, que sus resultados cuenten con mayor grado de confiabilidad, no solo en relación con el análisis realizado sino también en relación con el sistema de gestión que todo laboratorio acreditado debe tener implementado⁴⁴.
82. De lo expuesto, se aprecia que el señor Palacios no subsanó la infracción materia de análisis; en consecuencia, corresponde ordenar la siguiente medida correctiva de adecuación ambiental:



Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
El señor Palacios no realizó el monitoreo ambiental de calidad de aire correspondiente al cuarto trimestre del año 2012 con un laboratorio acreditado por el INDECOPI.	Capacitar al personal responsable de verificar el cumplimiento del marco normativo ambiental vigente en temas de monitoreo ambiental a través de un instructor especializado que acredite conocimiento de la materia.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contado a partir del día siguiente de notificada la presente resolución.	Remitir a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente de vencido el plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, los siguientes documentos: el programa de capacitación impartido, copia del registro firmado por los participantes de la capacitación donde se indique el área a la que pertenecen, copia de las diapositivas de la capacitación, copia de los certificados y/o constancias emitidos por los responsables de la capacitación y documentos que acrediten la especialización del instructor.

⁴² Escrito con Registro N° 63031 del 4 de diciembre del 2015 y Escrito con Registro N° 64823 del 15 de diciembre del 2015 mediante los cuales Labeco dio respuesta a las Cartas N° 166-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de noviembre del 2015 y N° 192-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 7 de diciembre del 2015 con las cuales la Subdirección de Instrucción le solicitó información sobre la fecha en que obtuvo la acreditación por parte de la autoridad competente para realizar monitoreos de calidad de aire respecto de ciertos parámetros.

⁴³ Cámara Argentina de Laboratorios Independientes, Bromatológicos, Ambientales y Afines (CALIBA). *La importancia de Trabajar en un laboratorio Acreditado bajo la Norma IRAM 301:05 – ISO/IEC 17025:05*. Buenos Aires. 2014. Revisado: 09 de Mayo 2016. Disponible en: http://caliba.org.ar/inicio/Nota_Tecnica_May_2014.pdf

⁴⁴ Organismos de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). *Instrumentos Básicos para la Fiscalización Ambiental*. Pág. 9. Lima. 2015. Revisado: 09 de Mayo del 2016. Disponible en: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=13978





83. La medida ordenada tiene por finalidad corregir las deficiencias del administrado en los procesos relacionados con el monitoreo de calidad de aire. Asimismo se busca adecuar las actividades del administrado a la normativa ambiental para prevenir impactos ambientales que se puedan generar como producto del desarrollo de su actividad.
84. Con el objetivo de fijar un plazo razonable para el cumplimiento de la medida correctiva se ha considerado a título referencial el tiempo⁴⁵ necesario para que el administrado realice la planificación, programación, contratación del instructor especializado y la ejecución de la capacitación a su personal responsable del cumplimiento del marco legal ambiental de la unidad supervisada.
85. El plazo establecido para el cumplimiento de la medida correctiva es de treinta (30) días hábiles para que el administrado realice la capacitación correspondiente. Adicionalmente se le otorga un plazo de cinco (5) días hábiles para que el administrado presente ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA los documentos que acrediten la realización de la referida capacitación.
86. Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que la documentación presentada por el señor Palacios puede ser materia de acciones de supervisión y fiscalización en posteriores supervisiones de campo o de gabinete.
87. Cabe informar que de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, luego de ordenadas las medidas correctivas, se suspenderá el procedimiento administrativo sancionador. Si la autoridad administrativa verifica el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el presente procedimiento administrativo sancionador concluirá. De lo contrario, se reanudará, habilitando al OEFA para imponer la sanción respectiva.
88. Finalmente, es importante señalar que de acuerdo con la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS, en caso la presente resolución adquiera firmeza será tomada en cuenta para determinar la reincidencia del administrado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa del señor Carlos Armando Palacios Gamarra por la comisión de la siguiente infracción, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:


⁴⁵ Tiempo referencial obtenido de: Programa Anual de Capacitación – PAC 2016. Curso Técnico- Legal de Actualización en Legislación Ambiental del Subsector Hidrocarburos, realizado por la empresa Ada Alegre Consultores S.A.C.
Disponible en: <http://www.carec.com.pe/images/documents/pdf/FichasDeCursos/13FichaCursoTecnicoLegalActLegislacionAmbientalAdaAlegre.pdf>
(Última revisión: 04/07/16)



Conducta infractora	Norma que tipifica la infracción administrativa
El señor Carlos Armando Palacios Gamarra no realizó el monitoreo ambiental de calidad de aire correspondiente al cuarto trimestre del año 2012 con un laboratorio acreditado por el INDECOPI.	Artículo 58° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.


Artículo 2°. - Ordenar al señor Carlos Armando Palacios Gamarra que cumpla la siguiente medida correctiva:

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
El señor Palacios no realizó el monitoreo ambiental de calidad de aire correspondiente al cuarto trimestre del año 2012 con un laboratorio acreditado por el INDECOPI.	Capacitar al personal responsable de verificar el cumplimiento del marco normativo ambiental vigente en temas de monitoreo ambiental a través de un instructor especializado que acredite conocimiento de la materia.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contado a partir del día siguiente de notificada la presente resolución.	Remitir a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente de vencido el plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, los siguientes documentos: el programa de capacitación impartido, copia del registro firmado por los participantes de la capacitación donde se indique el área a la que pertenecen, copia de las diapositivas de la capacitación, copia de los certificados y/o constancias emitidos por los responsables de la capacitación y documentos que acrediten la especialización del instructor.



Artículo 3°.- Informar al señor Carlos Armando Palacios Gamarra que mediante el presente pronunciamiento se suspende el procedimiento administrativo sancionador, el cual concluirá si la autoridad administrativa verifica el cumplimiento de la medida correctiva ordenada. De lo contrario, el procedimiento se reanudará, habilitando al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA a imponer la sanción respectiva, conforme a lo establecido en el segundo numeral de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 4°. - Informar al señor Carlos Armando Palacios Gamarra que el cumplimiento de la medida correctiva ordenada será verificado en el procedimiento de ejecución que iniciará la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. En ese sentido, el administrado deberá presentar ante esta Dirección los medios probatorios vinculados con el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, de conformidad con lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.



Artículo 5°. - Informar al señor Carlos Armando Palacios Gamarra que contra lo resuelto en la presente Resolución es posible la interposición de los recursos de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁴⁶, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del

⁴⁶ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General
 "Artículo 207°.- Recursos administrativos
 207.1 Los recursos administrativos son:
 a) Recurso de Reconsideración
 b) Recurso de apelación




Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD⁴⁷.

Artículo 6°.- Informar al señor Carlos Armando Palacios Gamarra que el recurso de apelación que se interponga contra la medida correctiva ordenada se concederá con efecto suspensivo, conforme a la facultad establecida en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 7°.- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos; sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza será tomada en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo con la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N°045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese,


Eliot Gianfranco Mejía Trujillo
Director de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

ihc

(...)

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

47

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

"Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos

24.1 El administrado podrá presentar recurso de reconsideración contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de una sanción o el dictado de una medida correctiva, solo si se adjunta prueba nueva.

24.2 El administrado podrá presentar recurso de apelación contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de una sanción o el dictado de una medida correctiva.

24.3 Los recursos administrativos deberán presentarse en un plazo de quince (15) días hábiles, contado desde la notificación del acto que se impugna.

(...)"