



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 045-2016-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE N° : 339-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : MULTISERVICIO SEÑOR DE QUINUAPATA E.I.R.L.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1078-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1078-2016-OEFA/DFSAI del 27 de julio de 2016, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa por parte de Multiservicio señor de Quinuapata E.I.R.L. por no realizar durante los meses de junio y noviembre de 2012 y marzo de 2013, los monitoreos ambientales de calidad de aire con un laboratorio acreditado por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi".

Lima, 6 de diciembre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Multiservicio señor de Quinuapata E.I.R.L.¹ (en adelante, **Multiservicio Quinuapata**) es una empresa que realiza actividades de comercialización de combustibles líquidos derivados de hidrocarburos en el grifo ubicado en la Avenida Juan Santos Atahualpa s/n - Sector Huacara, distrito de San Ramón, provincia de Chanchamayo, departamento de Junín.

2. El 23 de julio de 2013, la Oficina Desconcentrada de Junín (en adelante, **OD Junín**) realizó una supervisión a las instalaciones del grifo de titularidad de Multiservicio Quinuapata (en adelante, **Supervisión 2013**), a fin de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de dicha empresa. Como resultado de dicha diligencia, la DS identificó presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende de las Actas de Supervisión N° 005116 y 005117², las cuales fueron evaluadas por dicha autoridad en el Informe de Supervisión N° 017-2013-OEFA/OD JUNIN-HID³ (en adelante,

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20486704820.

² Foja 10.

³ Foja 10.

Informe de Supervisión); y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 022-2016-OEFA/OD JUNIN⁴ del 1 de abril de 2016 (en adelante, **ITA**).

3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante la Resolución Subdirectoral N° 480-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 23 de mayo de 2016⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Multiservicio Quinuapata.
4. Luego de evaluar los descargos presentados por Multiservicio Quinuapata el 16 de junio de 2016⁶, mediante la Resolución Directoral N° 1078-2016-OEFA/DFSAI del 27 de julio de 2016⁷, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad por parte de dicha empresa, conforme se muestra a continuación en el Cuadro N° 1:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora por la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Multiservicio Quinuapata en la Resolución Directoral N° 1078-2016-OEFA/DFSAI

	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Multiservicio Señor de Quinuapata E.I.R.L. no realizó los monitoreos ambientales de calidad de aire correspondientes a los meses de junio y noviembre del 2012 y marzo del 2013 con un laboratorio acreditado por el INDECOPI.	Artículo 58° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁸ .	Numeral 3.6 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ⁹ .

Fuente: Resolución Directoral N° 1078-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental

- ⁴ Fojas 1 a 9.
- ⁵ Fojas 13 a 19.
- ⁶ Fojas 22 a 77.
- ⁷ Fojas 100 a 108. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 1 de agosto de 2016 (foja 109).
- ⁸ **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 58°.- Monitoreo en puntos de control de efluentes y emisiones
Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos, están obligados a efectuar el monitoreo de los respectivos puntos de control de los efluentes y emisiones de sus operaciones, así como los análisis físicos y químicos correspondientes, con una frecuencia que se aprobará en el instrumento respectivo. Los informes de monitoreo serán presentados ante la Autoridad Ambiental Competente, el último día hábil del mes siguiente al vencimiento de cada periodo de monitoreo. Asimismo, deben presentar una copia de dichos informes ante la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental.
- ⁹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, y sus modificatorias.

Rubro	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción
3.6	Incumplimiento a las normas de Monitoreo Ambiental.	Arts. (...) 58° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 150 UIT.

5. Al respecto, la Resolución Directoral N° 1078-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos¹⁰:

- (i) La primera instancia señaló que durante el mes de junio y noviembre de 2012 y marzo 2013, el laboratorio Labeco Análisis Ambientales S.R.L. (en adelante, **laboratorio Labeco**), no contaba con acreditación para realizar el análisis de parámetros de calidad de aire, en específico para los parámetros Monóxido de Carbono (CO), Dióxido de Azufre (SO₂), Óxido de Nitrógeno (NO_x) y Sulfuro de Hidrógeno (H₂S).
- (ii) En ese línea, la DFSAI respecto a lo señalado por Multiservicio Quinuapata en sus descargos —referido a que desconocía que los monitoreos de calidad de aire debían ser realizados por un laboratorio acreditado y que creía que dichos monitoreos podían realizarse por cualquier empresa— sostuvo que 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. En tal sentido, la DFSAI señaló que a la autoridad administrativa no le correspondía probar el carácter culpable o doloso de dicha conducta, siendo que el administrado solo podía eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
- (iii) Asimismo, la referida dirección señaló que para considerar una ruptura de nexo causal, deben presentarse, de manera concurrente, las características de extraordinario, imprevisible e irresistible, y que en el presente caso, el administrado no ha acreditado la existencia de una ruptura de nexo causal que lo exima de la responsabilidad administrativa con relación al hecho imputado, que le haya impedido realizar los monitoreos ambientales de calidad de aire correspondientes al segundo trimestre del año 2012, cuarto trimestre del año 2012 y primer trimestre del año 2013 con un laboratorio acreditado por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, **Indecopi**).
- (iv) Agregó además que, Multiservicio Quinuapata pudo hacer la consulta a través de la página web del Indecopi, a la consultora o al laboratorio, solicitando que le brinden los documentos que demuestren la acreditación del laboratorio correspondiente. Ello, a fin de realizar el análisis de los monitoreos de los parámetros medidos conforme a la normativa vigente.
- (v) Además, señaló que la obligación materia de análisis recae en Multiservicio Quinuapata, quien debió corroborar, que el laboratorio que le prestaba servicios, contaba con la respectiva acreditación a fin de tener la certeza de que está cumpliendo con sus obligaciones ambientales, por lo que no resulta

¹⁰ Sobre el particular, debe mencionarse que para efectos del presente pronunciamiento solo se incluirán los fundamentos relacionados a los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación.

posible que se le exonere de responsabilidad por no realizar adecuadamente dicha acción.

- (vi) Finalmente, la primera instancia señaló que a efectos de cumplir con el artículo 58° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**) no es suficiente que el laboratorio que realiza los monitoreos de calidad de aire tenga la calidad de laboratorio acreditado por la autoridad competente, sino que es necesario que el alcance otorgado de su acreditación comprenda los parámetros analizados por dicho laboratorio a efectos de que Multiservicio Quinuapata no incurra en la presunta infracción materia de análisis, situación que no se presentó en el presente caso.

- (vii) Por tanto, la DFSAI concluyó que quedó acreditado que Multiservicio Quinuapata incumplió con lo establecido en el artículo 58° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, puesto que durante los meses de junio y noviembre de 2012 y marzo de 2013, realizó el monitoreo de calidad de aire con un laboratorio que no contaba con la debida acreditación del Indecopi para los métodos de ensayo de los parámetros Monóxido de Carbono (CO), Dióxido de Azufre (SO₂), Óxido de Nitrógeno (NO_x) y Sulfuro de Hidrógeno (H₂S).

6. Posteriormente, el 22 de agosto de 2016, Multiservicio Quinuapata interpuso recurso de apelación¹¹ contra la Resolución Directoral N° 1078-2016-OEFA/DFSAI, a fin de que se declare su nulidad, argumentando lo siguiente:

Del plazo de ciento ochenta (180) días para la tramitación del presente procedimiento

- a) Multiservicio Quinuapata sostuvo que la resolución apelada fue emitida excediendo el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles para la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores, conforme a lo dispuesto en el numeral 28.1 del artículo 28° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) —norma que de acuerdo con el administrado era la aplicable al momento en el que se realizó la Supervisión—, así como a lo dispuesto en el Reglamento del procedimiento administrativo sancionador del OEFA aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**).
- b) Partiendo de dicha disposición, el administrado manifestó que atendiendo a que la Supervisión se realizó el 23 de julio de 2013, el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles se cumplió el 21 de abril de 2014, por lo que el pronunciamiento de la DFSAI (27 de julio de 2016), se encontraría fuera del

término legal y, en atención a ello, la primera instancia debía haberlo archivado.

De la ruptura del nexo causal

- c) El administrado sostuvo que en el presente caso se habría configurado un supuesto de ruptura del nexo causal, toda vez que si bien la norma establece la obligación de que los análisis de los monitoreos ambientales se realicen por un laboratorio acreditado por el Indecopi, antes de la instalación de la OD Junín no existía en la zona una adecuada difusión de la normativa ambiental, por lo que no tenía conocimiento de dicha obligación. Asimismo, refirió que el laboratorio Labeco tenía la obligación de informar que no se encontraba acreditado.
- d) Finalmente, precisó que atendiendo a que a la fecha tiene pleno conocimiento de las normas, en sus descargos presentó los monitoreos ambientales realizados por un laboratorio acreditado por el Indecopi, correspondientes a los años 2013, 2014 y 2015.

II. COMPETENCIA

7. 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**)¹², se crea el OEFA.
8. 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° 30011¹³ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico

¹² **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

¹³ **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:

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.

9. 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 OEFA¹⁴.
10. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin¹⁶ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁷ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

(...)

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.

¹⁴ 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.

¹⁵ DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

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

¹⁶ LEY N° 28964.

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.

¹⁷ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.



11. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁸, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA¹⁹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

12. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁰.

13. 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**)²¹, 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

¹⁸ 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.

¹⁹ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²¹ 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.

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.

14. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
15. 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 ambiente²².
16. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²³, 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 preserve²⁴; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁵.
17. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²³ **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.

²⁴ 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".

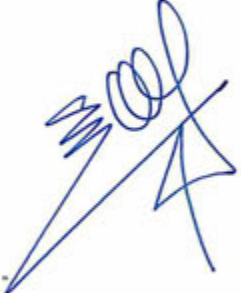
²⁵ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.



18. 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 inciertos²⁶.
19. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.


IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- 
- (i) Si corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1078-2016-OEFA/DFSAI por el exceso del plazo de ciento ochenta (180) días hábiles para la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.
 - (ii) Si se ha acreditado la ruptura del nexo causal, con relación a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, y por ende si correspondía que la DFSAI declare la responsabilidad administrativa por parte de Multiservicio Quinapata.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1078-2016-OEFA/DFSAI por el exceso del plazo de ciento ochenta (180) días hábiles para la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador

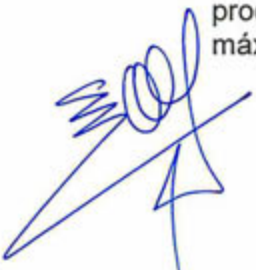
- 
21. En su recurso de apelación, Multiservicio Quinapata sostuvo que la resolución apelada fue emitida excediendo el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles para la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores, conforme a lo dispuesto en el numeral 28.1 del artículo 28° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Osinergmin —norma que de acuerdo con el administrado era la aplicable al momento en el que se realizó la Supervisión—, así como a lo dispuesto en el Reglamento del procedimiento administrativo sancionador del OEFA aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.



²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

22. Partiendo de dicha disposición, el administrado manifestó que atendiendo a que la Supervisión se realizó el 23 de julio de 2013, el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles se cumplió el 21 de abril de 2014, por lo que el pronunciamiento de la DFSAI (27 de julio de 2016), se encontraría fuera del término legal y, en atención a ello, la primera instancia debía haberlo archivado.

23. Al respecto, debe señalarse que de conformidad con el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, el procedimiento administrativo sancionador deberá desarrollarse en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles:




"Artículo 11°.- Inicio y plazo del procedimiento administrativo sancionador
11.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado.
11.2 El procedimiento administrativo sancionador deberá desarrollarse en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles." (Énfasis agregado)

24. Sobre este punto, debe precisarse que si bien es cierto el procedimiento administrativo sancionador debe desarrollarse como máximo en un plazo de ciento ochenta (180) días hábiles, su exceso no tiene como consecuencia prevista en la norma, su nulidad, invalidez o que la DFSAI archive el procedimiento sancionador²⁷.

25. Asimismo, y sin perjuicio de ello debe señalarse que el cómputo de dicho plazo inicia con la notificación de la imputación de cargos y que, a partir de dicha fecha, se empieza a contar los ciento ochenta (180) días hábiles. En ése sentido, dicho plazo no inicia, conforme a lo indicado por el administrado; esto es, en la fecha de la supervisión efectuada por la DS.

26. Realizada la precisión previa, se aprecia que en el presente caso, la imputación de cargos al administrado se efectuó el 26 de mayo de 2016²⁸, mediante la notificación de la Resolución Subdirectoral N° 480-2016-OEFA/DFSAI/SDI y que mediante Resolución Directoral N° 1078-2016-OEFA/DFSAI del 27 de julio de 2016, (notificada el 1 de agosto de 2016) la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad por parte de dicha empresa, conforme al siguiente gráfico:



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

Artículo 140°.- Efectos del vencimiento del plazo

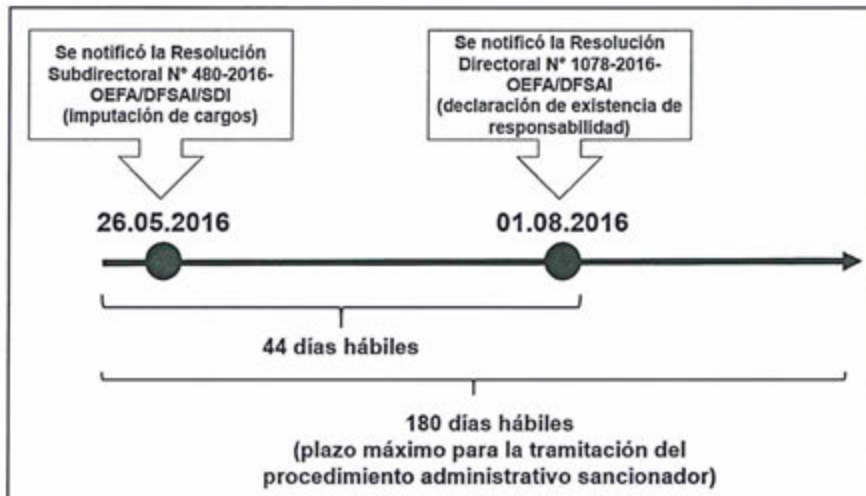
(...)

140.3 El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo.



²⁸ Foja 21.

Gráfico N° 1: Tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador



Fuente: Cédulas de Notificación de la Resolución Subdirectorial N° 480-2016-OEFA/DFSAI/SDI y de la Resolución Directoral N° 1078-2016-OEFA/DFSAI, respectivamente.
Elaboración: TFA

27. Como puede advertirse del Gráfico N° 1, entre la imputación de cargos y la determinación de responsabilidad transcurrieron cuarenta y cuatro (44) días hábiles, por lo que queda acreditado que en el presente procedimiento administrativo sancionador se tramitó dentro de los ciento (180) días hábiles dispuestos por la normativa correspondiente.
28. Partiendo de lo antes expuesto, lo señalado por el administrado en el presente extremo de su recurso, no cuenta con asidero legal, debiendo por tanto ser desestimado por esta sala.
- V.2 Si se ha acreditado la ruptura del nexo causal, con relación a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, y por ende si correspondía que la DFSAI declare la responsabilidad administrativa por parte de Multiservicio Quinapata**

29. El administrado sostuvo que en el presente caso se habría configurado un supuesto de ruptura del nexo causal, toda vez que si bien la norma establece la obligación de que los análisis de los monitoreos ambientales se realicen por un laboratorio acreditado por el Indecopi, antes de la instalación de la Oficina Desconcentrada de Junín del OEFA no existía en la zona una adecuada difusión de la normativa ambiental, por lo que no tenía conocimiento de dicha obligación. Asimismo, refirió que el laboratorio Labeco tenía la obligación de informar que no se encontraba acreditado.

30. Finalmente, precisó que atendiendo a que a la fecha tiene pleno conocimiento de las normas, en sus descargos presentó los monitoreos ambientales realizados por

un laboratorio acreditado por el Indecopi, correspondientes a los años 2013, 2014 y 2015.

31. Antes de evaluar los argumentos expuestos por el administrado en los considerandos precedentes, esta Sala debe señalar que de conformidad con el artículo 58° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, 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 Minem. Asimismo, establece que las actividades asociadas a las mediciones y determinaciones analíticas serán realizadas por laboratorios acreditados por el Indecopi, o laboratorios internacionales que cuenten con la acreditación de la ISO/IEC 17025.
32. Ahora bien, respecto a lo alegado por el administrado, debe indicarse que en virtud del principio de causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444²⁹, la responsabilidad administrativa debe recaer sobre el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción administrativa.
33. Conforme al tenor de dicho principio, los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD³⁰, prevén que la responsabilidad administrativa aplicable en el marco de un procedimiento administrativo sancionador seguido ante el OEFA es objetiva³¹, razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo podrá eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera

²⁹ LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

³⁰

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

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 del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

(...)"

³¹

Es importante mencionar que el criterio de la responsabilidad objetiva ha sido, del mismo modo, previsto en el artículo 144° de la Ley N° 28611, según el cual la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa es objetiva. Asimismo, de acuerdo con el artículo 18° de la Ley N° 29325, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas, entre otras, de las normas ambientales.

fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

34. En tal sentido, en el presente caso la DFSAI halló responsable a Multiservicio Quinuapata por el incumplimiento de lo dispuesto en artículo 58° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, puesto que durante los meses de junio y noviembre del 2012 y marzo del 2013, realizó el monitoreo de calidad de aire con un laboratorio que no contaba con la debida acreditación del INDECOPI para los métodos de ensayo de los parámetros Monóxido de Carbono (CO), Dióxido de Azufre (SO₂), Óxido de Nitrógeno (NO_x) y Sulfuro de Hidrógeno (H₂S).
35. Conforme a lo señalado en los considerandos N°s 29 y 30 de la presente resolución, el administrado sostiene que debe ser exonerado de responsabilidad en la medida que desconocía la norma respecto de que los análisis de los monitoreos ambientales debían ser analizados por un laboratorio acreditado por el Indecopi.
36. Sobre el particular, debe mencionarse que el desconocimiento de la norma no podría ser un eximente de responsabilidad administrativa, toda vez que el artículo 109° de la Constitución Política del Perú³² establece que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación salvo disposición contraria que postergue su vigencia y se presume que esta es conocida por toda la ciudadanía, sin que pueda aducirse como medio de defensa, su desconocimiento, más aun cuando se trata de un titular de la actividad de hidrocarburos, el cual es conocedor de las normas que regulan su actividad y de las obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo.
37. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional³³ ha indicado que: "(...) la exigencia constitucional de que las normas sean publicadas en el diario oficial El Peruano, está directamente vinculada con el principio de seguridad jurídica, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, su posibilidad de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de éstos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas".
38. Por consiguiente, esta Sala considera que lo alegado por el administrado, referido a que se configuró una causal que lo exime de responsabilidad, carece de sustento, por lo que corresponde desestimar lo alegado por Multiservicio Quinuapata, en este extremo de su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y

³² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 109°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC. Fundamento jurídico 24.

Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1078-2016-OEFA/DFSAI del 27 de julio de 2016, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Multiservicio señor de Quinuapata E.I.R.L. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Presidente

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUIÑO LÓPEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental