



EXPEDIENTE : N° 189197
ADMINISTRADO : ESTHER MARISOL MENDOZA CISNEROS
UNIDAD AMBIENTAL : ESTACIÓN DE SERVICIOS
UBICACIÓN : DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES,
PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS

SUMILLA: *Se sanciona a la señora Esther Marisol Mendoza Cisneros, de acuerdo al siguiente detalle:*

- (i) *No acreditar contar con un registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos, conducta tipificada como infracción administrativa en el artículo 53° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y, sancionable conforme a lo previsto en el numeral 2.15 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias;*
y,
- (ii) *Presentar al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería la Declaración Jurada N° 050-19979-20100923-212323-73, correspondiente al Período Anual 2010, conteniendo información falsa, conducta tipificada como infracción administrativa en las Resoluciones de Consejo Directivo N° 204-2006-OS/CD, N° 528-2007-OS-CD y procedimientos anexos, referidas al Procedimiento de Declaración Jurada de Cumplimiento de Obligaciones relativas a las Condiciones Técnicas de Seguridad y Medio Ambiente de las Unidades Supervisadas y, sancionable conforme a lo previsto en el numeral 1.21 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.*

SANCIÓN: 1,72 UIT

Lima, 19 AGO. 2013

I. ANTECEDENTES

1. El 23 de setiembre de 2010, la señora Esther Marisol Mendoza Cisneros (en adelante, Esther Mendoza) presentó la Declaración Jurada N° 050-19979-20100923-212323-73 correspondiente al período anual 2010 (en adelante, la Declaración Jurada)¹, referida al cumplimiento de obligaciones relativas a las condiciones técnicas de seguridad y de medio ambiente correspondiente a su Estación de Servicios.
2. Con fecha 28 de febrero de 2011, la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) realizó una visita de supervisión a la Estación de Servicios de Esther Mendoza, con la finalidad de verificar la veracidad de la información consignada en la Declaración Jurada².
3. Mediante Acta Probatoria de las Actividades en las Instalaciones de Estaciones de Servicios y/o Grifos N° 0178-2011-GRIF-PDJ-RCE-OS/GFHL de fecha 28 de

¹ Folios del 04 al 09 del Expediente.

² Folios del 10 al 18 del Expediente.



febrero de 2011³ (en adelante, el Acta Probatoria), se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Esther Mendoza, imputándosele a título de cargo lo siguiente:

- (i) Presuntos incumplimientos a las disposiciones técnicas, de seguridad y medio ambiente de Estaciones de Servicios⁴.
- (ii) Proporcionar al OSINERGMIN información falsa a través de su declaración jurada.

4. En ese sentido, a Esther Mendoza se le imputó el presunto incumplimiento del artículo 53° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, RPAAH⁵) por no contar con un registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos, sancionable de acuerdo a lo establecido en el numeral 2.15 de la de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias⁶ (en adelante, RCD N° 028-2003-OS/CD).
5. Asimismo, se le imputó el presunto incumplimiento de las Resoluciones de Consejo Directivo N° 204-2006-OS/CD y N° 528-2007-OS-CD por presentar al OSINERGMIN su declaración jurada conteniendo información falsa, lo cual es sancionable de conformidad con lo establecido en el numeral 1.21 de la RCD N° 028-2003-OS/CD⁷.



³ Folios 11 y 16 del Expediente.

⁴ Reglamento de Seguridad Para Establecimientos de Venta al Público de Combustibles Derivados de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 054-93-EM, Reglamento Para la Comercialización de Combustibles Líquidos y Otros Productos Derivados de los Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 030-98-EM, Reglamento para la Comercialización de Biocombustibles aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM; Resoluciones de Consejo Directivo N° 204-2006-OS/CD, N° 528-2007-OS/CD y procedimientos anexos, entre otros.

⁵ Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
"Artículo 53°.- El operador Titular de la Actividad de Hidrocarburos deberá llevar un registro de los incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de Hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa manipulada como parte de su actividad.
(...)"

⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción
2.15 Incumplimiento de normas relativas a la información de libros, registros internos y/u otros documentos.	Arts. 31°, 50°, 53° y 61° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 25 UIT.

⁷ Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
1.21 Presenta declaración jurada de cumplimiento de obligaciones relativas a las condiciones técnicas, de seguridad y de medio ambiente de las unidades supervisadas (PDJ), conteniendo información falsa.	Resolución de Consejo Directivo N° 204-2006-OS/CD y procedimiento anexo. Resolución de Consejo Directivo N° 528-2007-OS/CD y procedimiento anexo.	Hasta 5,500 UIT.	Cierre de Establecimiento, Suspensión Temporal de Actividades, Suspensión Definitiva de Actividades.



6. A través del escrito de fecha 07 de marzo de 2011, Esther Mendoza presentó ante el OSINERGMIN su escrito de descargos alegando lo siguiente:
- (i) Contaba con el registro de incidencias requerido, como medio de prueba de ello adjunta a su escrito una copia fotostática del empaste de un cuaderno, el cual refiere que sería su registro de incidentes de fugas y derrames⁸.
 - (ii) El área administrativa de su Estación de Servicios trabaja hasta las 5:40 p.m.; siendo que, el supervisor de OSINERGMIN visitó las instalaciones a las 6:35 p.m., no se encontró el personal administrativo que pudiese facilitar la documentación requerida.
7. El 04 de abril de 2011, con la finalidad de corroborar lo señalado por la administrada, el OSINERGMIN realizó una nueva visita de supervisión a las instalaciones de la Estación de Servicios operada por Esther Mendoza⁹. Como resultado de dicha visita, el OSINERGMIN emitió el Informe de Supervisión Operativa de Expedientes Sancionadores, el cual recomienda continuar con el presente procedimiento administrativo sancionador¹⁰.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

8. En el presente procedimiento, las cuestiones en discusión son las siguientes:
- (i) Determinar si Esther Mendoza contaba o no con un registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos.
 - (ii) Determinar si presentó o no, información falsa al OSINERMIN en su declaración jurada.
 - (iii) De ser el caso, determinar la sanción que corresponde imponer a Esther Mendoza.

III. CUESTIÓN PREVIA: Competencia del OEFA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013¹¹ que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el OEFA.
10. Al respecto, el artículo 11° de la Ley N° 29325¹², modificado por la Ley N° 30011, establece como funciones generales del OEFA, la función evaluadora,

⁸ Folios del 45 al 73 del Expediente.

⁹ Folios del 77 al 85 del Expediente.

¹⁰ Folios del 90 al 95 del Expediente.

¹¹ **Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**
"Segunda Disposición Complementaria Final
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".

¹² **Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada mediante Ley N° 29325**
"Artículo 11°.- Funciones generales
Son funciones generales del OEFA:



supervisora directa, la función supervisora de entidades públicas, la función fiscalizadora, sancionadora y normativa; en este contexto, se encuentra facultado para investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables e imponer las sanciones que correspondan por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, de normas ambientales o de los mandatos o disposiciones emitidas por dicho ente administrativo.

11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la citada norma establece que el OEFA asumirá las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental que las entidades sectoriales se encuentran ejerciendo¹³.
12. Mediante Resolución N° 001-2011-OEFA/CD, el Consejo Directivo del OEFA aprobó los aspectos objeto de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad provenientes del OSINERGMIN estableciéndose como fecha efectiva de transferencia de funciones el 04 de marzo de 2011.
13. En aplicación de lo establecido en la normativa citada, todo lo actuado respecto de la visita de supervisión realizada el 28 de febrero de 2011 fue transferido del OSINERGMIN al OEFA, para que ésta última, dentro del ámbito de sus funciones, determine si corresponde sancionar o no, de ser el caso.
14. En consecuencia, al amparo de lo establecido en la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, se procede a analizar las posibles infracciones a la normativa ambiental detectadas durante la visita de supervisión realizada el 28 de febrero de 2011 en las instalaciones de la administrada.



IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

IV.1 La obligación de contar con un registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos.

9. El artículo 53° del RPAAH, establece lo siguiente:

"El operador Titular de la Actividad de Hidrocarburos deberá llevar un registro de los incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de Hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa manipulada"

[...]

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."

¹³

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

"Disposiciones Complementarias Finales

Primera.-

[...]

Las entidades sectoriales que se encuentran realizando funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, en (30) días útiles, contado a partir de la entrada en vigencia del respectivo Decreto Supremo, deben individualizar el acervo documentario, personal, bienes y recursos que serán transferidos al OEFA, poniéndolo en conocimiento y disposición de éste para su análisis acordar conjuntamente los aspectos objeto de la transferencia.

[...]"



como parte de su actividad. Asimismo deberá informar al OSINERG del incidente cuando el volumen de la fuga, derrame o descarga no regulada sea mayor a un (1) barril en el caso de Hidrocarburos líquidos, y a mil (1000) pies cúbicos en el caso de Hidrocarburos gaseosos o la cantidad aprobada por la DGAAE a propuesta del Titular a través del PMA para otras sustancias químicas".

(El subrayado es nuestro)

10. En virtud de dicho artículo, se advierte que es obligación de las empresas titulares de las actividades de hidrocarburos, llevar un registro de los incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos que pudiesen ocurrir en el desarrollo de sus actividades.
11. Al respecto, el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2002-EM¹⁴, precisa que un incidente es la ocurrencia de un derrame, escape o descarga de un material peligroso, que no origina un incendio, explosión, lesiones ni muerte, pero que, en todo caso ocasiona o puede ocasionar daños ambientales o materiales.
12. Por lo tanto, siendo que la gestión ambiental tiene como objetivo prioritario prevenir y vigilar la afectación al medio ambiente¹⁵, se ha previsto la obligación formal, exigible a los titulares de actividades de hidrocarburos, de contar con un registro de incidentes dentro de sus instalaciones.
13. En el presente caso, en la Declaración Jurada presentada por Esther Mendoza se consignó la siguiente información¹⁶:

"2.6 En caso de haber ocurrido incidente de derrames o fugas, ¿lleva un registro de estos incidentes como parte de su actividad? SI"

14. Es decir, Esther Mendoza afirmó contar con un registro de incidentes en las instalaciones de su Estación de Servicios. Sin embargo, como resultado de la visita de supervisión realizada el 28 de febrero de 2011, el OSINERGMIN consignó la siguiente observación en el Acta Probatoria¹⁷:

PREGUNTA PDJ	DECLARACION DEL FISCALIZADO	INFRACCION VERIFICADA	BASE LEGAL QUE SE HA CONTRAVENIDO	TIPIFICACION	SANCIONES APLICABLES
2.6 En caso de haber ocurrido incidente de derrames o fugas, ¿lleva un registro de estos	SI	<i>No acreditan la posesión del registro de acuerdo a norma.</i>	Art. 53° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	2.15	Hasta 25 UIT.

¹⁴ De acuerdo al Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2002-EM, el término incidente es definido como: "derrame, escape o descarga de un Material Peligroso, que no origina incendio, explosión, lesiones personales o muerte, pero que ocasiona o puede ocasionar daños materiales o ambientales".

¹⁵ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
"Artículo VI.- Del principio de prevención
La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan."

¹⁶ Folio 07 del Expediente.

¹⁷ Folio 16 del Expediente.



incidentes como parte de su actividad?					
--	--	--	--	--	--

15. En relación con ello, Esther Mendoza alega en su escrito de descargos que a la fecha de supervisión sí contaba con el registro de incidencias, pero que dicho documento no fue proporcionado al OSINERGMIN dada la hora de la visita de supervisión, la administrada sustenta sus descargos en una fotocopia del cuaderno donde realizaría el registro de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos¹⁸.
16. Al respecto, la administrada indica que el personal administrativo de la Estación de Servicio trabaja hasta las 5:30 p.m., por lo que a las 6:30 p.m., hora en que se realizó la visita de supervisión, no ese encontró al personal administrativo que pudiese proporcionar dicho documento.
17. Ante lo alegado por Esther Mendoza, el OSINERGMIN con fecha 04 de abril de 2011 realizó una nueva visita de supervisión a las instalaciones de la Estación de Servicios de la administrada, constatando lo siguiente¹⁹:

*“De la visita de supervisión realizada el 04/04/2011 y la revisión del descargo presentado con escrito N° 201100029428, se verificó que el establecimiento acredita contar (sic) con el registro correspondiente conforme a norma; por lo tanto: **No Levanta la observación.**”*

(El énfasis es nuestro)

18. Al respecto cabe señalar que, independientemente de la hora en que se lleve a cabo la visita de supervisión, es obligación de la administrada contar con un registro de incidentes, de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos que pudiesen ocurrir en el desarrollo de sus actividades, a fin que la autoridad administrativa pueda llevar a cabo su labor de fiscalización.
19. En consecuencia, la fotocopia de la tapa del registro de incidentes adjuntada al escrito de descargos presentado por Esther Mendoza, no desvirtúa el incumplimiento imputado; siendo que, dicho medio probatorio no acredita que, al momento de la supervisión de campo realizada el 28 de febrero del 2011, la Estación de Servicios operada por Esther Mendoza contaba con dicho registro, situación que fue nuevamente corroborada en la visita de supervisión efectuada el 04 de abril de 2011.
20. Por tanto, en el presente caso, el registro de incidentes adjuntado al escrito de descargos, no califican como un atenuante de la sanción de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 35^{o20} del Reglamento del Procedimiento Administrativo

¹⁸ Folio 47 del Expediente.

¹⁹ Folio 92 del Expediente.

²⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

“Artículo 35°.- Circunstancias atenuantes especiales

Se consideran circunstancias agravantes especiales las siguientes:

(i) La subsanación voluntaria por parte del administrado del acto u omisión imputados como supuesta infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos; (...).”



Sancionador del OEFA, siendo aplicable lo señalado en el artículo 5° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA²¹.

- 21. Del análisis de todo lo actuado en el presente Expediente, queda acreditado que Esther Mendoza incumplió lo dispuesto en el artículo 53° del RPAAH, al no contar con un registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa manipulada como parte de su actividad, al 28 de febrero de 2011. En consecuencia, corresponde imponer una sanción conforme el numeral 2.15 de la RCD N° 028-2003-OS/CD.

IV.2 La presentación de información falsa en la Declaración Jurada N° 050-19979-20100923-212323-73, correspondiente al Período Anual 2010.

- 22. El Procedimiento de Declaraciones Juradas, aprobado por las Resoluciones de Consejo Directivo N° 204-2006-OS/CD, N° 528-2007-OS-CD y procedimientos anexos²² (en adelante, PDJ) establece que los responsables de las unidades supervisadas deben presentar la información relativa a las condiciones técnicas, de seguridad y de medio ambiente de su establecimiento, la cual tiene carácter de declaración jurada y cuyo incumplimiento resulta sancionable de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 1.21 de la RCD N° 028-2003-OS/CD²³.



- 23. En virtud de la citada obligación, el 23 de setiembre de 2010 Esther Mendoza presentó la Declaración Jurada N° 050-19979-20100923-212323-73 correspondiente al período anual 2010, en la cual respondió a la pregunta 2.6 que sí contaba con un registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos, tal como se verifica en el cuestionario del PDJ, cuyo texto citamos a continuación²⁴:

"2.6 En caso de haber ocurrido incidente de derrames o fugas, ¿lleva un registro de estos incidentes como parte de su actividad? SI"

²¹ Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
"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 un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35 del presente Reglamento."

²² Anexo 2 del Procedimiento de Declaraciones Juradas de Cumplimiento de Obligaciones relativas a las Condiciones Técnicas, de Seguridad y Medio Ambiente de las Unidades Supervisadas (PDJ), aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 204-2006-OS/CD.
"Artículo 3°.- Información a Entregar
 Los responsables de las unidades supervisadas que se encuentren debidamente inscritos en el Registro de la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas, deberán presentar la información relativa a las condiciones técnicas, de seguridad y de medio ambiente que el presente procedimiento establezca.
 La citada información tiene el carácter de declaración jurada y es confidencial, debiendo ser entregada en los plazos, formatos y medios tecnológicos establecidos para tal efecto."

²³ Resolución del Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
1.21 Presenta declaración jurada de cumplimiento de obligaciones relativas a las condiciones técnicas, de seguridad y de medio ambiente de las unidades supervisadas (PDJ), conteniendo información falsa.	Resolución de Consejo Directivo N° 204-2006-OS/CD y procedimiento anexo. Resolución de Consejo Directivo N° 528-2007-OS/CD y procedimiento anexo.	Hasta 5,500 UIT.	Cierre de Establecimiento, Suspensión Temporal de Actividades, Suspensión Definitiva de Actividades.

²⁴ Folio 07 del Expediente.



24. Mediante el Acta Probatoria, de fecha de fecha 28 de febrero de 2011, el OSINERGMIN imputó a título de cargo a Esther Mendoza el haber proporcionado información falsa a través de su Declaración Jurada.
25. Al respecto, cabe señalar que en el escrito de descargos presentado por la administrado, no presentó argumento de defensa alguno sobre el presunto incumplimiento referido al citado hecho imputado.
26. A tal efecto, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG)²⁵, y el numeral 4 del artículo 235° del mismo cuerpo legal²⁶, corresponde al OEFA evaluar todo lo actuado en el Expediente para determinar, de ser el caso, la existencia o no de responsabilidad susceptible de sanción.
27. Por lo tanto, independientemente que Esther Mendoza no haya presentado descargos respecto de la imputación analizada en el numeral IV.2 de la presente Resolución, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA debe cumplir con probar la supuesta infracción cometida por la administrada antes de sancionarla, de acuerdo al principio de verdad material²⁷ contenido en la LPAG.
28. En relación a ello, de acuerdo a lo expuesto en el numeral IV.1 precedente, Esther Mendoza no contaba con un registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa manipulada como parte de su actividad; con lo cual, queda demostrado que la administrada presentó al OSINERGMIN, su Declaración Jurada conteniendo información falsa.
29. En consecuencia, la falsedad de la información queda acreditada con la comparación de la información brindada por la administrada a través de su Declaración Jurada y lo verificado por el OSINERGMIN en las visitas de supervisión realizadas el 28 de febrero y 04 de abril de 2011, lo cual resulta pasible de sanción de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 1.21 de la RCD N° 028-2003-OS/CD.



²⁵ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)
1.11. Principio de verdad material.-En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
(...)"

²⁶ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
"Artículo 235°.- Procedimiento sancionador
Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:
(...)
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
(...)"

²⁷ "Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas."



IV.3 Determinación de las sanciones

30. Dado que en el presente caso ha quedado acreditado que Esther Mendoza:

(i) Infringió el artículo 53° del RPAAH, corresponde sancionar dicho incumplimiento con una sanción pecuniaria de hasta 25 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme a lo dispuesto en el numeral 2.15 de la RCD N° 028-2003-OS/CD.

(ii) Infringió el Procedimiento de Declaraciones Juradas (PDJ) aprobado por Resoluciones de Consejo Directivo N° 204-2006-OS/CD, N° 528-2007-OS-CD y procedimientos anexos, corresponde sancionar dicho incumplimiento con una sanción pecuniaria de hasta 5,500 UIT, conforme a lo dispuesto en el numeral 1.21 de la RCD N° 028-2003-OS/CD.

31. La multa debe calcularse al amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración, de acuerdo a lo establecido en el artículo 230° de la LPAG²⁸.

32. En este sentido, 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 mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, establece que la fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en este caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p) y todo esto multiplicado por un factor F²⁹, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, además de las circunstancias agravantes y atenuantes.

33. La fórmula es la siguiente³⁰:

$$\text{Multa (M)} = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [F]$$

²⁸ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

De la Potestad Sancionadora

“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

(...)”

²⁹ La inclusión de este factor se debe a que la multa (M=B/p) resulta de maximizar la función de bienestar social, lo que implica reducir la multa hasta un nivel “óptimo” que no necesariamente implica la disuasión “total” de las conductas ilícitas. Por ello la denominada “multa base” debe ser multiplicada por un factor F que considera las circunstancias agravantes y atenuantes específicas a cada infracción.

³⁰ Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.



Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Factores agravantes y atenuantes (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

IV.3.1 Por no contar con un registro de incidente de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa.

Beneficio ilícito (B)

34. El beneficio ilícito proviene del costo evitado por parte de la administrada al incumplir las normas ambientales exigibles. En este caso, Esther Mendoza incumplió con acreditar la posesión de un registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa manipulada como parte de su actividad, hecho que fue detectado en la visita de supervisión realizada por el OSINERGMIN el 28 de febrero de 2011.
35. En el escenario de cumplimiento la administrada realiza las inversiones necesarias para contar con el registro de incidentes en su Estación de Servicios, en tal sentido, se considera el costo estimado de contratar a un ingeniero ambiental para elaborar y realizar las inspecciones periódicas necesarias para asegurar que se cumpla con la normativa ambiental vigente durante la operación de sus actividades³¹.
36. Una vez estimado el costo evitado en dólares a la fecha de incumplimiento, éste es capitalizado en el período de 29 meses, empleando el costo de oportunidad estimado para el sector. Asimismo, el resultado es expresado en moneda nacional.
37. El detalle del cálculo del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 1, señalando el costo evitado de no contar con un registro de incidentes, el tiempo transcurrido desde la detección del incumplimiento y el costo de oportunidad del capital para un escenario conservador y la UIT.

Cuadro N° 1

DETALLE DEL CÁLCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO-B	
Descripción	Valor
CE: Costo evitado de no contar con un registro de incidencias de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos (US\$) a la fecha de detección (febrero de 2011) ^(a)	\$159.15
T: meses transcurridos desde la fecha de incumplimiento hasta la fecha de cálculo de multa (febrero 2011- julio 2013)	29
COK en US\$ (anual) ^(b)	15.4%
COK _m en US\$ (mensual)	1.20%
Beneficio ilícito a la fecha de cálculo de multa (julio 2013) $[CE \cdot (1 + COK_m)^T]$	\$224.98

³¹ Para el cálculo se tomó en cuenta la contratación de un ingeniero ambiental debido a que dicha inversión es la mínima necesaria para contar con un registro de incidentes. Asimismo, se consideró un tiempo estimado de contratación del profesional de dos (2) días. Este número corresponde a los días promedio necesarios para llevar a cabo las actividades necesarias para la elaboración del referido registro para una Estación de Servicios.



Tipo de cambio (12 últimos meses) ^(c)	2.60
Beneficio ilícito (S/.)	S/. 589.45
Unidad Impositiva Tributaria al año 2013 - UIT ₂₀₁₃	S/. 3,700.00
Beneficio ilícito (UIT)	0,16 UIT

(a) Salario promedio de ingenieros ambientales a febrero 2013, obtenidos de las convocatorias públicas de OEFA, MINAM y MINEM.

(b) Estudio Aplicación de la Metodología de Estimación del WACC: El caso del sector Hidrocarburos Peruano, OSINERGMIN, 2011.

(c) La fuente es el promedio bancario venta de los últimos 12 meses del BCRP. (<http://www.bcrp.gob.pe/>).

38. De lo anterior se tiene que el beneficio ilícito estimado asciende a 0,16 UIT.

Probabilidad de Detección (p)

39. Se considera una probabilidad de detección media³² de 0.5, debido a que la infracción fue detectada mediante una visita de supervisión operativa (regular), la cual es programada por la autoridad en su plan de fiscalización anual, con el fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental.

Factores agravantes y atenuantes (F)

40. En el presente caso, de los medios probatorios que obran en el expediente, no se ha identificado ninguno de los factores agravantes y atenuantes recogidos en la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD³³, por lo que, en la fórmula de multa se ha consignado un valor de 1 (100%). Es decir, el monto de la multa no se verá afectado por dichos factores.

Valor económico del incumplimiento

41. Reemplazando los valores calculados, se tiene lo siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Multa} &= [(0,16 \text{ UIT}) / (0,5)] * [1] \\ \text{Multa} &= 0,32 \text{ UIT} \end{aligned}$$

³² Conforme con la tabla N° 1 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, corresponde asignar los siguientes valores según la probabilidad de detección:

Nivel de Probabilidad	Factor (porcentaje de probabilidad)
Total o muy alta	1 (100%)
Alta	0,75 (75%)
Media	0,5 (50%)
Baja	0,25 (25%)
Muy baja	0,10 (10%)

³³ Conforme con las Tablas N° 2 y 3 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al ambiente	-
f2. Perjuicio económico causado	-
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	-
f4. Repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción	-
f5. Subsanación voluntaria de la conducta infractora	-
f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	-
f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	-
(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	-
Factor agravante y atenuante: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	100%



42. La multa resultante es de 0,32 UIT. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el cuadro N° 2.

Cuadro N° 2

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	0.16 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.5
Factores agravantes y atenuantes $F=(1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)$	100%
Valor de la Multa en UIT (B)/p*(F)	0.32 UIT

Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos

III.3.2 Por presentar al OSINERGMIN la declaración jurada conteniendo información falsa.

Beneficio ilícito (B)

43. Con fecha 23 de septiembre de 2010 Esther Mendoza presentó al OSINERGMIN su Declaración Jurada N° 050-19979-20100923-212323-73, señalando que sí contaba con un registro de incidentes de fugas de hidrocarburos, no obstante, durante la visita de supervisión realizada por el OSINERGMIN el 28 de febrero de 2011, la administrada no presentó documentación que sustente que llevaba dicho registro. Por lo tanto, se generó un incumplimiento por haber presentado información falsa a la autoridad administrativa.
44. En los casos de presentación de información falsa a la autoridad administrativa, mediante la cual se pretende encubrir el incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable, el beneficio ilícito deberá reflejar el costo evitado correspondiente al incumplimiento de dicha obligación.
45. En el presente caso, considerando que la obligación incumplida es no contar con un registro de incidentes, el costo evitado consiste en las inversiones necesarias para contar con dicho registro en su Estación de Servicios. En tal sentido, el costo estimado corresponde a la contratación de un ingeniero ambiental para elaborar y realizar las inspecciones periódicas necesarias, con el fin de asegurar que se cumpla con la normativa ambiental vigente³⁴.
46. Una vez estimado el costo evitado en dólares a la fecha de incumplimiento, éste es capitalizado en un período de 5 meses, empleando el costo de oportunidad estimado para el sector. Asimismo, el resultado es expresado en moneda nacional y luego indexado por inflación hasta la fecha del cálculo de la multa (julio 2013)³⁵.

³⁴ Para el cálculo se tomó en cuenta la contratación de sólo un ingeniero ambiental debido a que dicha inversión es la mínima necesaria para contar con un registro de incidentes. Asimismo, se consideró un tiempo estimado de contratación del profesional de dos (2) días. Este número corresponde a los días promedio necesarios para llevar a cabo las actividades necesarias para la elaboración del referido registro para una Estación de Servicios.

³⁵ Cabe precisar que si bien el informe está siendo emitido en agosto 2013, se está considerando que la fecha de cálculo de la multa es julio 2013, debido a que la información requerida (IPC) para realizar el cálculo corresponde a julio 2013.



47. El detalle del beneficio ilícito se presenta en el cuadro N° 3, el mismo que incluye el costo evitado de cumplir adecuadamente con el procedimiento PDJ, presentando información real respecto al registro de incidentes a la fecha de presentación de la declaración jurada, el costo de oportunidad del capital (COK)³⁶, el tipo de cambio promedio, la tasa de inflación y la UIT vigente.

Cuadro N° 3

DETALLE DEL CÁLCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO-B	
Descripción	Valor
CE: Costo evitado de presentar Declaración Jurada conteniendo información falsa (septiembre de 2010) en US\$ (a)	\$156.73
T: Tiempo transcurrido desde la fecha de presentación del PDJ hasta la fecha de incumplimiento (setiembre 2010- febrero 2011)	5
COK en US\$ (anual) ^(b)	15.4%
COK _m en US\$ (mensual)	1.20%
Beneficio ilícito a la fecha de cálculo de multa (Julio 2013) $[CE*(1+COK_m)^T]$	\$166.36
Tipo de cambio (Febrero 2011) ^(c)	2.81
Cea: Beneficio ilícito a la detección de la información (Febrero 2011)	S/. 467.47
IPC Julio 2013/Febrero 2011 ^(d)	1.09
Beneficio ilícito (B): Costo evitado indexado a periodo de cálculo de multa (Cea*IPC)	S/. 509.54
Unidad Impositiva Tributaria al año 2013 - UIT ₂₀₁₃	S/. 3,700.00
Beneficio ilícito (UIT)	0.14 UIT

(a) Salario promedio de ingenieros Ambientales a Febrero de 2013 obtenidos de las convocatorias públicas de OEFA, MINAM y MINEM.

(b) Estudio Aplicación de la Metodología de Estimación del WACC: El caso del sector Hidrocarburos Peruano, OSINERGMIN, 2011

(c) La fuente es el promedio bancario venta de los últimos 12 meses del BCRP. (<http://www.bcrp.gob.pe/>).

(d) El IPC Lima proviene de los datos estadísticos mensuales del BCRP (<http://www.bcrp.gob.pe/>).

48. De acuerdo a lo anterior, el beneficio ilícito asciende a 0,14 UIT.

Probabilidad de detección (p)

49. Se considera una probabilidad de detección³⁷ muy baja de 0,1, dado que hay una actuación positiva u omisión del administrado para que reduzca la posibilidad de detección de dicho incumplimiento.

Factores agravantes y atenuantes

50. En el presente caso, de los medios probatorios que obran en el expediente, no se han identificado los factores agravantes y atenuantes recogidos en la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD, por lo que, en la fórmula de multa se ha consignado un valor de 1 (100%). Es decir, el monto de la multa no se verá afectado por dichos factores.

Valor económico del incumplimiento

51. Reemplazando los valores calculados, se tiene lo siguiente:

³⁶ El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.

³⁷ Conforme con la Tabla 1 del Anexo 2 de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.



$$\begin{aligned} \text{Multa} &= [(0,14) / (0,1)] * [100\%] \\ \text{Multa} &= 1,40 \text{ UIT} \end{aligned}$$

52. La multa resultante es de 1,40 UIT. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el Cuadro N° 4.

Cuadro N° 4

RESUMEN DE LA SANCION IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	0.14 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.1
Factores agravantes y atenuantes F=(1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	100%
Valor de la Multa en UIT (B)/p*(F)	1.40 UIT

Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos

En uso de las facultades conferidas en el inciso 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;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Sancionar a la señora Esther Marisol Mendoza Cisneros con una multa de 1,72 (una con 72/100) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, de conformidad con lo siguiente:

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Sanción
1	Esther Marisol Mendoza Cisneros no acreditó la posesión de un registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos.	Artículo 53° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 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.	0,32 UIT
2	Esther Marisol Mendoza Cisneros presentó al OSINERGMIN la Declaración Jurada N° 050-19979-20100923-212323-73, correspondiente al Período Anual 2010, conteniendo información falsa.	Resoluciones de Consejo Directivo N° 204-2006-OS/CD, N° 528-2007-OS-CD y anexos.	Numeral 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.	1,40 UIT
TOTAL				1,72 UIT

Artículo 2°.- El monto de la multa señalada en el artículo precedente será rebajada en 25%, si la señora Esther Marisol Mendoza Cisneros consiente la resolución y procede



a cancelar la misma dentro del plazo máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución, conforme a lo establecido en el artículo 37° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 3°.- Disponer que el monto de la multa sea depositado en la Cuenta N° 00 068199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, importe que deberá cancelarse en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del pago realizado.

Artículo 4°.- Informar que contra la presente resolución es posible la interposición de los recursos impugnativos de reconsideración o de apelación, ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados 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 General y el numeral 24.4 del artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

Regístrese y comuníquese.

.....
María Lusa Egúsqüiza Mori
Directora de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

