



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Primera Sala Especializada Transitoria en Energía y Minería

RESOLUCIÓN N° 032-2014-OEFA/TFA-SE1

EXPEDIENTE N° : 199-2012/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : SOCIEDAD MINERA DE RESPONSABILIDAD LIMITADA EL ROSARIO DE BELÉN
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 129-2014-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 129-2014-OEFA/DFSAI al haberse acreditado que Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada El Rosario de Belén no implementó las instalaciones mínimas del relleno sanitario dispuestas en el artículo 85° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM".

Lima, 5 de agosto de 2014

I. ANTECEDENTES

1. Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada El Rosario de Belén¹ (en adelante, **El Rosario de Belén**) es titular de la unidad minera Patibal, ubicada en el distrito de Angasmarca, provincia de Santiago de Chuco en el departamento de La Libertad.
2. Entre el 14 y el 16 de noviembre de 2011, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**), efectuó una supervisión regular en la unidad minera Patibal² (en adelante, **supervisión regular**), a efectos de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables. Como resultado de dicha supervisión se elaboró el Informe de Supervisión Ambiental U.E.A. Patibal Compañía Minera SMRL El Rosario de Belén (en adelante, **Informe de Supervisión**)³.
3. Sobre la base de la información contenida en el Informe de Supervisión, el 12 de octubre de 2012, la DFSAI notificó a El Rosario de Belén la Carta N° 602-2012-

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20481021821

² Dicha supervisión fue realizada a través de la empresa Shesa Consulting S.A.

³ Fojas 23 a 396 y 398 a 978.

OEFA/DFSAI/SDI⁴, comunicándole el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

4. Luego de evaluar los descargos formulados por El Rosario de Belén el 29 de octubre de 2012, mediante Resolución Directoral N° 129-2014-OEFA/DFSAI del 28 de febrero de 2014, la DFSAI sancionó a dicho administrado con una multa de cincuenta y uno (51) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) y tres (3) amonestaciones, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Infracciones y sanciones

N°	Hecho sancionado	Norma incumplida y tipificación	Sanción
1	El relleno sanitario doméstico no cuenta con cerco perimétrico, tubos para el desfogue de gases, asimismo, no cuenta con un sistema de manejo de lixiviados.	Numerales 3° y 7° del artículo 85° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁵ . Literal a) del numeral 3 del artículo 145° y literal c) del numeral 3 del artículo 147° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁶ .	51 UIT
2	El reporte de monitoreo de emisiones minero-metalúrgicas correspondiente al primer trimestre del 2011 fue presentado fuera del plazo establecido en la normativa vigente.	Artículo 11° de la Resolución Ministerial N° 315-96-EM/VMM, que aprueba los Niveles Máximos Permisibles de elementos y compuestos en emisiones provenientes de las unidades minero metalúrgicas (en adelante,	Amonestación

⁴ Foja 1003.

⁵ DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, que Aprueba el Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

Artículo 85°.- Instalaciones mínimas en un relleno sanitario

Las instalaciones mínimas y complementarias que debe poseer un relleno sanitario son:

(...)

3. Drenes y chimeneas de evacuación y control de gases;

(...)

7. Sistemas de monitoreo y control de gases y lixiviados;

⁶ DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 145°.- Infracciones

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

3. **Infracciones muy graves**.- en los siguientes casos:

a) Operar infraestructuras de residuos sin la observancia de las normas técnicas;

(...)

Artículo 147°.- Sanciones

Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas:

3. **Infracciones muy graves**:

(...)

c. Multa desde 51 a 100 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 101 hasta el tope de 600 UIT.



		Resolución Ministerial N° 315-96-EM/VMM) ⁷ . Numeral 1.1 del Punto 1 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM ⁸ .	
3	El reporte de monitoreo de emisiones minero-metalúrgicas correspondiente al segundo trimestre del 2011 fue presentado fuera del plazo establecido en la normativa vigente.	Artículo 11° de la Resolución Ministerial N° 315-96-EM/VMM. Numeral 1.1 del Punto 1 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM	Amonestación
4	El reporte de monitoreo de emisiones minero-metalúrgicas correspondiente al tercer trimestre del 2011 fue presentado fuera del plazo establecido en la normativa vigente.	Artículo 11° de la Resolución Ministerial N° 315-96-EM/VMM. Numeral 1.1 del Punto 1 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM	Amonestación
Sanción total			51 UIT y 3 amonestaciones

Fuente: DFSAI
Elaboración: TFA

5. La Resolución Directoral N° 129-2014-OEFA/DFSAI⁹ determinó lo siguiente:

- a) El Rosario de Belén es responsable por el acondicionamiento adecuado de sus residuos sólidos; por lo tanto, está obligado a implementar una infraestructura para su disposición que cuente con instalaciones mínimas, tales como el cerco perimétrico, los tubos de evacuación de gases y el sistema de manejo de lixiviados, cuya inexistencia se verificó en la supervisión.

⁷ RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 315-96-EM/VMM, que aprueba los Niveles Máximos Permisibles de Elementos y Compuestos presentes en emisiones Gaseosas Provenientes de las Unidades Minero-Metalúrgicas, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de julio de 1996.

Artículo 11°.- Frecuencia de presentación de los reportes

La frecuencia de presentación de los reportes será trimestral y deberá de coincidir con el último día hábil de los meses de marzo, junio, setiembre y diciembre. El reporte del mes de junio y el consolidado anual estarán contenidos en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 016-93-EM.

⁸ RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 353-2000-EM/VMM Escala de Multas y Penalidades a Aplicarse por Incumplimiento de Disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus Normas Reglamentarias, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de setiembre de 2000.

ANEXO

1. OBLIGACIONES

1.1. Incumplimiento de obligaciones formales, entendiéndose como tales a las obligaciones de presentar reportes informativos, estadísticos y similares, establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por D.S. N° 014- 92-EM (en adelante TUO); Reglamento de Seguridad e Higiene Minera, aprobado por D.S. N° 023-92-EM; Reglamento de Diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por D.S. N° 03-94-EM; Reglamento de Medio Ambiente, aprobado por D.S. N° 016-93-EM y su modificatoria D.S. N° 059-93-EM; D.S. N° 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; Decreto Ley N° 25763 sobre Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. N° 012-93-EM; Obligaciones de reportes de monitoreos referidas en las Resoluciones Ministeriales Nros. 011-96-EM/VMM y 315-96-EM/VMM, Resoluciones Directorales Nros. 036-97 EM/DGAA y 113-2000 EM/DGM, Resoluciones de la Dirección General de Minería y otras normas modificatorias y complementarias. Por cada obligación incumplida la multa es de 6 UIT. En los casos de Pequeño Productor Minero (PPM) la multa será de 2 UIT por cada obligación incumplida.

⁹ Fojas 1044 a 1056.

b) Ha quedado acreditado que El Rosario de Belén presentó extemporáneamente los reportes trimestrales de monitoreo de emisiones correspondientes al primer, segundo y tercer trimestre del año 2011, de acuerdo con la información contenida en el Informe de Supervisión; no obstante, dichas conductas constituyen hallazgos de menor trascendencia conforme lo dispuesto por la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, por lo que corresponde sancionar a El Rosario de Belén con una amonestación por cada una de ellas.

6. El 26 de marzo de 2014¹⁰, El Rosario de Belén apeló la Resolución Directoral N° 129-2014-OEFA/DFSAI, argumentando que una sanción debe estar encaminada a castigar una conducta que represente una afectación o un peligro al ambiente; sin embargo, la DFSAI no habría fundamentado la sanción impuesta en el daño ambiental que habría ocasionado su conducta. Por tal motivo, la resolución apelada no se encontraría debidamente motivada.

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 Ambiente¹¹, se crea el OEFA.

8. Según lo establecen los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹² (en adelante, **Ley N° 29325**), el

¹⁰ Fojas 1078 a 1088.

¹¹ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, 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.

¹² **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.

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.

LEY N° 29325.

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) **Función fiscalizadora y sancionadora:** comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.



OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

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 OEFA¹³.
10. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁴ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin¹⁵ al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010¹⁶, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
11. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁷, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁸, y el artículo 3° del Reglamento Interno del

¹³ LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

¹⁴ **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.

¹⁵ **LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

¹⁶ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 003-2010-OEFA/CD**, aprueban aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2010.

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería, transferidas del OSINERGMIN será el 22 de julio de 2010.

¹⁷ **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

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.

(...).

¹⁸ **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

Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD¹⁹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

12. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas a resolver, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁰.
13. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente²¹, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

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:

- a) 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.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

¹⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.

Artículo 3°.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.

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.

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 esa situación, cada Estado define cuánta 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 la elevación a rango constitucional del conjunto de normas jurídicas que regulan los 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 otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico, que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como 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) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁵.
17. 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.
18. En tal contexto, 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.

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

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.

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

Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

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

IV. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

20. El Rosario de Belén apeló la Resolución Directoral N° 129-2014-OEFA/DFSAI en los extremos referidos a la multa impuesta; por lo que los demás extremos de la resolución de la DFSAI han quedado firmes en aplicación del artículo 212° de la Ley N° 27444²⁷, Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), por lo que no formarán parte de este pronunciamiento.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

21. La cuestión controvertida del presente caso es determinar si la imposición de la sanción mediante la Resolución Directoral N° 129-2014-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VI.1 Si la imposición de la sanción mediante la Resolución Directoral N° 129-2014-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada.

22. El Rosario de Belén alega que la DFSAI no ha fundamentado la imposición de la sanción en tanto no se ha señalado cuál es la afectación al ambiente, así como no se ha explicado los "alcances lesivos o por lo menos el peligro" que representa no contar con las instalaciones mínimas de un relleno sanitario, por lo que la resolución apelada no se encontraría debidamente motivada.

23. Al respecto, nuestro régimen jurídico ha establecido algunos alcances sobre el deber de motivación en el ámbito de la actuación administrativa²⁸. Conforme a lo dispuesto

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

Artículo 212°.- Acto firme

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

²⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso".

en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, la Administración tiene la obligación de justificar las decisiones adoptadas en un caso concreto, a través de la exposición de los hechos debidamente probados y el razonamiento jurídico entre tales hechos y las normas aplicables, de acuerdo con los principios de debido procedimiento²⁹ y de verdad material³⁰.

24. Asimismo, los artículos 3° y 6° de la citada ley³¹ establecen que la motivación es uno de los requisitos de validez del acto administrativo y disponen que la misma deberá

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) señala lo siguiente:

"El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.
(...)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa".

²⁹ LEY N° 27444

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

³⁰ LEY N° 27444

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.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

En aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, ello con la finalidad de que las **decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados**, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

³¹ LEY N° 27444

Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

25. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2192-2004-AA/TC, ha señalado lo siguiente:

*“11. (...) [El] deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones. En la medida que una sanción administrativa supone la afectación de derechos, su motivación no sólo constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que éste pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador. De otro lado, tratándose de un acto de esta naturaleza, la motivación permite a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes”.*³²

26. Adicionalmente se ha determinado en la sentencia del Tribunal Constitucional dictada en el expediente N° 8495-2006-PA/TC que:

*“40. (...) un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que motivar una decisión no sólo significa expresar bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada”.*³³

27. En tal sentido, corresponde a este Órgano Colegiado verificar si la Resolución Directoral N° 129-2014-OEFA/DFSAI, se encuentra debidamente motivada, conforme

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de octubre de 2004, recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, fundamento jurídico 11.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional del 7 de agosto de 2008, recaída en el Expediente N° 8495-2006-PA/TC, fundamento jurídico 40.

a lo señalado en los considerandos precedentes en el extremo referido a la sanción impuesta por el incumplimiento del artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM³⁴.

28. El artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM contiene una obligación de prevención dirigida a evitar que los residuos sólidos acondicionados de manera inadecuada puedan ocasionar una afectación al ambiente, por lo que el relleno sanitario debe contar con las instalaciones mínimas necesarias para su funcionamiento, sin que resulte necesario acreditar la afectación ambiental, pues se trata de una obligación ambiental fiscalizable con fines preventivos³⁵, respecto a la cual basta con que se acredite su incumplimiento para merecer la sanción correspondiente.
29. En este sentido, la resolución materia de apelación cumplió con consignar la necesidad de que los rellenos sanitarios cumplan los estándares técnicos establecidos en el artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por ser una obligación de prevención, lo cual denota la importancia de que los rellenos sanitarios sean construidos respetando exigencias mínimas. Por ello, en el considerando 49 de la Resolución Directoral N° 129-2014-OEFA/DFSAI, se explica las funciones que cumplen los requisitos del relleno sanitario:

49. (...) Los tubos de evacuación de gases tienen como función controlar y manejar emisiones generadas por la descomposición de la materia orgánica contenida en los residuos sólidos. Por su parte, el sistema de manejo de lixiviados tienen como función evacuar el agua que ingresa al relleno sanitario con la finalidad de no saturar de agua al mismo.

30. En tal sentido, al haber acreditado el incumplimiento de los numerales 3° y 7° del artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, la DFSAI procedió a determinar la sanción correspondiente. Con relación a ello, la DFSAI señaló que el incumplimiento de las normas antes señaladas constituía una infracción muy grave, según lo dispuesto en el literal a) del numeral 3 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por lo cual correspondía sancionar a la administrada con una multa entre 51 a 100 UIT, de acuerdo con lo establecido en el literal c) del numeral 3 del artículo 147° del referido decreto supremo.

³⁴ En la resolución apelada, la DFSAI expresó los hechos que sustentan el incumplimiento de El Rosario de Belén de los numerales 3° y 7° del artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al haberse detectado durante la supervisión regular que el relleno sanitario no contaba con las instalaciones mínimas que debe poseer, conforme se acredita en el Informe de Supervisión³⁴. Cabe indicar que la imputación efectuada no fue desvirtuada por el administrado, quien se limitó a señalar que dicha conducta constituye una observación de la supervisión regular que fue subsanada el 21 de febrero de 2012 (Fojas 54 al 55, 85 al 88 y 101).

Asimismo, conforme se ha señalado en los numerales IV.2.2 y IV.4.1 de la Resolución Directoral N° 129-2014-OEFA/DFSAI, los numerales 3 y 7 del artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, establecen como obligación ambiental fiscalizable del titular minero, implementar un relleno sanitario con instalaciones mínimas y complementarias, tales como un cerco perimétrico, tubos para el desfogue de gases así como contar con un sistema de manejo de lixiviados, a fin de mantener un manejo ambientalmente adecuado de los residuos sólidos

³⁵ Por esta razón, el artículo 13° de la Ley N° 27314 señala que el manejo de los residuos sólidos debe ser realizado de manera sanitaria y ambientalmente adecuada, con sujeción a los principios de prevención de impactos negativos y protección de la salud.

31. Por esta razón, a efectos de calcular la multa, la DFSAI utilizó la Metodología para el cálculo de las multas base, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD (en adelante, **Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD**), dentro de la cual no se evidenció la existencia de factores agravantes de la infracción, obteniendo una multa de 5,38 UIT. Sin embargo, en aplicación del principio de legalidad, la DFSAI impuso a El Rosario de Belén una multa de 51 UIT, pues dicho monto es el tope mínimo dispuesto por el literal c) del numeral 3 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
32. En tal sentido, la resolución apelada sí cumple con los requisitos de validez de los actos administrativos, en la medida que la primera instancia tomó en cuenta los argumentos de los descargos, y realizó una debida motivación estableciendo la relación concreta y directa entre los hechos probados con la exposición de las razones jurídicas que justificaron la decisión adoptada, conforme lo dispone el numeral 6.1 del artículo 6° de la Ley N° 27444³⁶.
33. Por esta razón, este Tribunal concluye que corresponde desestimar lo alegado por El Rosario de Belén.

VII. DETERMINACIÓN DE LA MULTA

34. El 12 de julio de 2014 se publicó la Ley N° 30230³⁷, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, en cuyo artículo 19° se dispone que durante el periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, las sanciones que impone el OEFA por las infracciones no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo con la metodología de determinación de sanciones.
35. La Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, **Resolución N° 026-2014-OEFA/CD**), con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, dispuso en su

³⁶ LEY N° 27444

Artículo 6°.-Motivación del acto administrativo

6.1. La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

³⁷ Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

(...)

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



artículo 4^{o38} que la reducción del cincuenta por ciento (50%) no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología aprobada por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD³⁹.

36. En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 129-2014-OEFA/DFSAI se impuso a El Rosario de Belén una multa ascendente a cincuenta y uno (51) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), la cual fue determinada de acuerdo con la metodología aprobada por la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD; por lo tanto, corresponde reducir la multa en un cincuenta por ciento (50%), fijándola en veinticinco con cincuenta centésimas (25,50) UIT, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD.

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 129-2014-OEFA/DFSAI del 28 de febrero de 2014, por los argumentos expuestos en la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Fijar la multa en veinticinco con cincuenta centésimas (25,50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD; y disponer que el monto de

³⁸ Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, Normas reglamentarias que facilitan la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 4°.- Sanción tasada y no tasada

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

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


Artículo 4°.- Sanción tasada y no tasada

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


la misma, sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución, sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada El Rosario de Belén y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

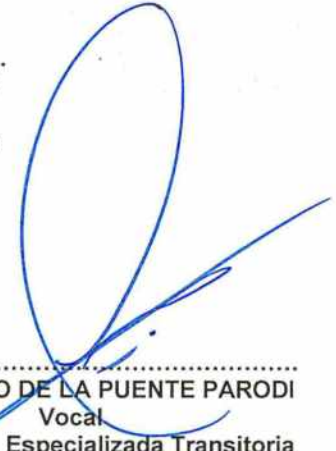
Regístrese y comuníquese



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Presidente
Primera Sala Especializada Transitoria
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTÍNEZ
Vocal
Primera Sala Especializada Transitoria
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Primera Sala Especializada Transitoria
Tribunal de Fiscalización Ambiental