



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 001-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE : 167-2013-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PEDRO CONTRERAS RUEDA
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 154-2014-OEFA/DFSAI

SUMILLA: *“Se confirma la Resolución Directoral N° 154-2014-OEFA/DFSAI del 25 de marzo de 2014, que halló responsable a Pedro Contreras Rueda por infringir lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, toda vez que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA sí es competente para imponer sanciones por el incumplimiento a las disposiciones de residuos sólidos contenidas en dichos dispositivos legales, en virtud de la transferencia de funciones de fiscalización y sanción en materia ambiental que antes correspondían al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN.*

Asimismo, se fija la multa en una con cuarenta y seis centésimas (1,46) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD.”

Lima, 8 de enero de 2015

I. ANTECEDENTES

1. El señor Pedro Contreras Rueda¹ es titular de la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo (en adelante, **Planta Envasadora de GLP**), ubicada en la carretera marginal Satipo, Mazamari Km. 3, distrito Río Negro, provincia de Satipo, departamento de Junín.
2. El 11 de junio de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**), efectuó una supervisión de gabinete a cincuenta (50) empresas del sector de hidrocarburos a fin de verificar si estas cumplieron con presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos

¹ Registro Único de Contribuyente N° 10209765484.

Sólidos correspondiente al año 2012, conforme a lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314², Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**) y en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM³, Reglamento de la Ley N° 27314 (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**).

3. Como resultado de dicha supervisión, la DS detectó que Pedro Contreras Rueda no cumplió con presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 ni el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012 de la Planta Envasadora de GLP, por lo que elaboró el Informe Técnico N° 501-2012-OEFA/DS⁴ del 11 de junio de 2012, recomendando poner a consideración de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de incentivos (en adelante, **DFSAI**) los resultados de la referida supervisión.
4. En atención al referido informe, mediante la Resolución Subdirectoral N° 443-2013-OEFA-DFSAI/SDI⁵ del 30 de mayo de 2013, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la DFSAI, inició un procedimiento administrativo sancionador contra Pedro Contreras Rueda.
5. Mediante Resolución Directoral N° 154-2014-OEFA/DFSAI⁶ del 25 de marzo de 2014, la DFSAI sancionó a Pedro Contreras Rueda con una multa ascendente a dos con noventa y un centésimas (2,91) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**), conforme se detalla en el Cuadro N° 1 a continuación:

² LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.

Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos

Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

37.1 Una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.

37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de la presente Ley.

37.3 Un Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos por cada operación de traslado de residuos peligrosos, fuera de instalaciones industriales o productivas, concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales y similares. Esta disposición no es aplicable a las operaciones de transporte por medios convencionales o no convencionales que se realiza al interior de las instalaciones o áreas antes indicadas.

³ DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

Artículo 115°.- Declaración de manejo de residuos

El generador de residuos del ámbito de gestión no municipal deberá presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, según formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento, acompañado del respectivo plan de manejo de residuos que estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA.

⁴ Foja 1 al 3.

⁵ Foja 5 al 16.

⁶ Fojas 35 a 43. Es importante señalar que Pedro Contreras Rueda no presentó descargos frente al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.



Cuadro N° 1: Detalle de la sanción impuesta

N°	Conductas Infractoras	Norma que tipifica la infracción administrativa	Norma que establece la sanción	Sanción
1	No presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011, dentro del plazo legal establecido.	Artículo 37° de la Ley N° 27314, en concordancia con el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2007-OS/CD y sus modificatorias ⁷ .	0,90 UIT
2	No presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, dentro del plazo legal establecido.	Artículo 37° de la Ley N° 27314, en concordancia con el artículo 115° del Decreto Supremo N°057-2004-PCM.	Numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2007-OS/CD y sus modificatorias.	2,01 UIT
MULTA TOTAL				2,91 UIT

Fuente: Resolución Directoral N° 154-2014-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 154-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:
- (i) Pedro Contreras Rueda, en calidad de titular de la actividad de hidrocarburos, es responsable de cumplir con la normativa ambiental vigente, la misma que ha dispuesto la obligación de presentar ante el OEFA, autoridad administrativa competente para la fiscalización de los residuos sólidos no municipales en el subsector de hidrocarburos, la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los años 2011 y 2012, respectivamente, dentro de los primeros quince (15) días del año respectivo.

⁷ Resolución de Consejo Directivo N° 028-2007-OS/CD, que aprueba la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos de OSINERMIN, publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de febrero de 2003.

Anexo 1	No proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por OSINERMIN y/o por reglamentación		
	Infracción	Base Normativa	Sanción pecuniaria
1.4	Incumplimiento de reportes y otras obligaciones de generador de residuos sólidos	Arts. 3°, 25°, 50°, 85° y 88° del Reglamento aprobado por D.S. N°015-2006-EM. Arts. 25° y 115° del Reglamento aprobado por D.S. N°057-2004-PCM	Hasta 5 UIT

- (ii) El 11 de junio de 2012, la DS del OEFA emitió el Informe Técnico N° 501-2012-OEFA/DS, señalando que el recurrente no había cumplido con presentar dichos documentos dentro del plazo legal.
- (iii) En consecuencia, al haber quedado acreditado que Pedro Contreras Rueda no presentó la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos ni el Plan de Manejo de Residuos Sólidos de la Planta Envasadora de GLP y que, adicionalmente, no presentó medios probatorios que acrediten la existencia de circunstancias que la eximan de responsabilidad, se concluye que el administrado ha infringido lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314, en concordancia con el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, lo cual es sancionable de acuerdo con el numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

7. El 19 de mayo de 2014, Pedro Contreras Rueda interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 154-2014-OEFA/DFSAI⁸, alegando lo siguiente:

Sobre la presentación de la Declaración Anual de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011

- (i) En el año 2011, las facultades de supervisión, fiscalización y sanción estaban a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**); por tanto el OEFA, a través de la DFSAI, no estaba facultado a sancionar por hechos ocurridos antes del 4 de marzo de 2011, fecha a partir de la cual recién se creó esta última institución.

Sobre la presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012

- (ii) Si bien no presentó en el plazo establecido el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, ello no constituye un atentado a la preservación a un ambiente sano y equilibrado, ni tampoco persigue un fin lucrativo, toda vez que los residuos sólidos que se generan en la Planta Envasadora de GLP no son altamente contaminantes, a diferencia, por ejemplo, de los combustibles líquidos, químicos y/o radioactivos.
- (iii) Sus instalaciones se ubican en una zona lejana de la provincia de Satipo que ocasiona que los envíos de los documentos no puedan llegar en las fechas indicadas.

⁸ Fojas 45 y 46. Cabe precisar que mediante Proveído N° 1 (Fojas 47 y 48), la DFSAI otorgó al administrado un plazo de dos (2) días hábiles a efectos de que subsane las omisiones incurridas en su recurso, cumpliendo este con dicho requerimiento dentro del plazo otorgado por la autoridad. Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 532-2014-OEFA/DFSAI del 17 de setiembre de 2014 (Fojas 54 y 55), la DFSAI calificó el recurso administrativo presentado por el administrado como uno de apelación.

II. COMPETENCIA

8. 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**)⁹, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325¹⁰, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. 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 OEFA¹¹.
11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia

⁹ **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.

¹⁰ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

¹¹ **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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

¹² **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.

ambiental del Osinergmin al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹³, 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.

12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁴, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA¹⁵, 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

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales

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.

- ¹³ **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.

- ¹⁴ **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.

- ¹⁵ **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.



existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)¹⁶.

14. 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**)¹⁷, 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.
15. 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.
16. 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 ambiente¹⁸.
17. 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 fundamental¹⁹, 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 preserve²⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²¹.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

¹⁷ 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.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

¹⁹ 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.

²⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

18. 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.
19. 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 inciertos²².
20. 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

21. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Si el OEFA es competente para imponer sanciones por el incumplimiento a las disposiciones de residuos sólidos contenidas en la Ley N° 27314 y en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en virtud de la transferencia de funciones de fiscalización y sanción en materia ambiental que antes correspondían al Osinergmin.
 - (ii) Si la obligación de presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos está supeditada a la afectación que los residuos sólidos pueda producir al medio ambiente.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

"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".

²¹ 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.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



- V.1 Si el OEFA es competente para imponer sanciones por el incumplimiento a las disposiciones de residuos sólidos contenidas en la Ley N° 27314 y en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en virtud de la transferencia de funciones de fiscalización y sanción en materia ambiental que antes correspondían al Osinergmin.**
22. Pedro Contreras Rueda sostiene que el OEFA, a través de la DFSAI, no estaba facultado a sancionar por hechos ocurridos antes del 4 de marzo de 2011²³, toda vez que en dicho año (2011) las facultades de supervisión, fiscalización y sanción estaban a cargo del Osinergmin.
23. Al respecto, mediante Decreto Legislativo N° 1013²⁴, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el OEFA como organismo encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
24. Por otro lado, a través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁵, se aprobó el inicio de proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, estableciéndose como fecha efectiva de transferencia de dichas funciones en el sector hidrocarburos, el 4 de marzo de 2011. Asimismo, el artículo 4° del referido decreto supremo precisó que toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realizaba Osinergmin debía entenderse, ahora, como efectuada al OEFA, contando este último organismo con la facultad para sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el Osinergmin²⁶.
25. En tal sentido a partir de dicha fecha (4 de marzo de 2011), el OEFA asumió las funciones que antes correspondían al Osinergmin, siendo por tanto el organismo competente para, de ser el caso, continuar con los procedimientos administrativos seguidos ante dicha entidad, conforme a lo previsto en el artículo 66° de la Ley N° 27444²⁷, o iniciar uno nuevo a efectos de supervisar, fiscalizar o sancionar el

²³ En este punto de su apelación, el administrado se refiere únicamente a la presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011.

²⁴ Publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

²⁵ Publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

²⁶ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM.**

"Artículo 4°.- Referencias Normativas

Al término del proceso de transferencia de funciones, toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realiza el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, se entenderá como efectuada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, pudiendo este último sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el OSINERGMIN, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador".

²⁷ **LEY N° 27444.**

Artículo 66°.- Cambios de competencia por motivos organizacionales

incumplimiento de las disposiciones que se encuentren bajo el ámbito de su competencia.

26. En relación al cumplimiento de la disposiciones recogidas en la normativa de residuos sólidos (Ley N° 27314 y Decreto Supremo N° 057-2004-PCM), el numeral 49.1 del artículo 49° de la Ley N° 27314²⁸, en concordancia con la segunda disposición complementaria de la Ley N° 29325²⁹, establece que el OEFA es el organismo competente para ejercer las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia de residuos sólidos.
27. Bajo dicho contexto, en el presente caso, mediante una supervisión de gabinete llevada a cabo el 11 de junio de 2012, la DS del OEFA detectó que Pedro Contreras Rueda no presentó la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos ni el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, correspondientes a los años 2011 y 2012, respectivamente, respecto a su Planta Envasadora de GLP, motivo por el cual el órgano instructor del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador en su contra y, posteriormente, la DFSAI (Autoridad Decisora) al hallar responsable al administrado, lo sancionó con una multa de dos con noventa y un centésimas (2.91) UIT mediante la Resolución Directoral N° 154-2014-OEFA/DFSAI.
28. Por tanto, el OEFA sí se encuentra facultado a sancionar al administrado por el incumplimiento a las disposiciones recogidas en el artículo 37° de la Ley N° 27314 y en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
29. En tal sentido, debe desestimarse el argumento de Pedro Contreras Rueda en este extremo de su recurso.

Si durante la tramitación de un procedimiento administrativo, la competencia para conocerlo es transferida a otro órgano o entidad administrativa por motivos organizacionales, en éste continuará el procedimiento sin retrotraer etapas ni suspender plazos.

28

LEY N° 27314.

Artículo 49.- Competencias para supervisar, fiscalizar y sancionar

49.1 Son competentes para ejercer funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia de residuos sólidos:

1. El Ministerio del Ambiente y las demás autoridades sectoriales u organismos reguladores a cargo de las actividades productivas y de servicios que les han sido asignadas conforme a ley, por el manejo de los residuos sólidos generados en el desarrollo de las mismas

29

LEY N° 29325.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

(...)

SEGUNDA.- La referencia al MINAM contenida en el ítem 1 del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, modificada por el Decreto Legislativo N° 1065, en relación al ejercicio de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia de residuos sólidos, deberá entenderse como efectuada al OEFA.

V.2 Si la obligación de presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos está supeditada a la afectación que los residuos sólidos pueda producir al medio ambiente.

30. El administrado alega que si bien no presentó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, ello no constituye un atentado a la preservación a un medio ambiente sano y equilibrado, ni tampoco persigue un fin lucrativo, toda vez que los residuos sólidos que se generan en la Planta Envasadora de GLP no son altamente contaminantes, a diferencia, por ejemplo, de los combustibles líquidos, químicos y/o radioactivos.
31. Sobre el particular, los artículos 6° y 37° de la Ley N° 27314³⁰, concordados con el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM³¹, establecen para los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, la obligación formal de presentar a la autoridad fiscalizadora, dentro de los quince (15) días hábiles de cada año, la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido, y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, que se ejecutará en el siguiente periodo.
32. Al respecto, se advierte que el cumplimiento de la referida obligación está referida a la sola presentación de dichos documentos, mas no a la acreditación de un tipo de afectación que los residuos puedan generar al medio ambiente.





30

Ley N° 27314.

Artículo 6°.- Competencia de las autoridades sectoriales

La gestión y el manejo de los residuos sólidos de origen industrial, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de servicios de saneamiento o de instalaciones especiales, son normados, evaluados, fiscalizados y sancionados por los ministerios u organismos reguladores o de fiscalización correspondientes, sin perjuicio de las funciones técnico normativas y de vigilancia que ejerce la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud y las funciones que ejerce el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Ministerio del Ambiente.

En el caso que la infraestructura necesaria para el tratamiento y disposición final de los residuos generados en el desarrollo de las actividades indicadas en el párrafo anterior, se localice fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto, la aprobación del Estudio Ambiental respectivo deberá contar con la previa opinión favorable de la DIGESA, la cual aprobará también el proyecto de dicha infraestructura antes de su construcción, sin perjuicio de las competencias municipales en materia de zonificación.

Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos

"Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

37.1 Una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.

37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de la presente Ley.

(...)

31

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 115°.- Declaración de Manejo de Residuos

"El generador de residuos del ámbito de gestión no municipal deberá presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, según formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento, acompañado del respectivo plan de manejo de residuos que estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA.

33. Igualmente, cabe precisar que la obligación de presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos tiene naturaleza preventiva en tanto, con este, el titular minero proyectará qué tipos de residuos sólidos generará en una o varias actividades que se ejecuten en el siguiente periodo dentro de sus instalaciones, y qué manejo le otorgará a través de una o más de las operaciones técnicas – operativas previstas en la Ley N° 27314 y su reglamento (almacenamiento, tratamiento, reaprovechamiento, minimización y segregación, etc.) De igual forma, la autoridad administrativa conocerá cómo el titular minero manejará sus residuos.
34. Por tanto, resultará suficiente acreditar si el administrado cumplió con presentar, dentro del plazo previsto, el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, sin que sea necesario, para la existencia de la infracción, la determinación de la afectación al ambiente o que se compruebe un efecto negativo. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por Pedro Contreras Rueda y confirmar la resolución apelada.
35. Finalmente, respecto al argumento expuesto por el administrado, en el sentido que sus instalaciones se ubican en una zona lejana de la provincia de Satipo, lo cual ocasiona que los envíos de los documentos no puedan llegar en las fechas indicadas, debe indicarse que ello no le exime de la obligación de presentar dicho documento dentro del plazo legal, más aun cuando en el presente caso no lo presentó, por lo que se confirma este extremo de la resolución recurrida.
36. Por las consideraciones expuestas; habiendo quedado acreditado que Pedro Contreras infringió lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314, concordado con el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, corresponde confirmar la resolución directoral apelada en el extremo que halló responsable al referido administrado.

VI. DETERMINACIÓN DE LA MULTA

37. Respecto a la multa impuesta mediante Resolución Directoral N° 154-2014-OEFA/DFSAI, debe precisarse que, en su recurso de apelación, Pedro Contreras Rueda no ha cuestionado dicho extremo del citado pronunciamiento; no obstante ello, el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. El artículo 19°³² del citado dispositivo

³² 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 (...).



dispone que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, las sanciones que imponga el OEFA por la existencia de infracciones no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo con la metodología de determinación de sanciones.

38. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, **Resolución N° 026-2014-OEFA/CD**), la cual dispone en su artículo 4°³³ que la reducción del cincuenta por ciento (50%) no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD (en adelante, **Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD**).
39. Al respecto, para el presente caso, la multa ascendente a dos con noventa y un centésimas (2,91) UIT fue impuesta al administrado de acuerdo con la metodología aprobada por la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD. En tal sentido, corresponde reducir la multa en un cincuenta por ciento (50%), fijándola en uno con cuarenta y seis centésimas (1,46) UIT, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y en el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD.

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la 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° 154-2014-OEFA/DFSAI del 25 de marzo de 2014, que declaró responsable a Pedro Contreras Rueda por infringir lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314, concordado con el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, quedando agotada la vía administrativa.

³³ **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.

SEGUNDO.- Fijar la multa en uno con cuarenta y seis centésimas (1,46) Unidades Impositivas Tributarias en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD y disponer que dicho monto sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Pedro Contreras Rueda y remitir el Expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTÍNEZ
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental