



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera**

RESOLUCIÓN N° 037-2017-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1544-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CARBONES Y DERIVADOS S.A.E.M.A.
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 479-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 479-2017-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2017, mediante la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Carbones y Derivados S.A.E.M.A. por las siguientes conductas infractoras:

- (i) *No presentar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013; lo cual generó el incumplimiento del numeral 37.1 del artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, el numeral 1 del artículo 25° y el artículo 115° del Reglamento de la Ley N° 27314, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; y, configuró la infracción prevista en el literal c) del numeral 1 del artículo 145° y el literal b) del numeral 1 del artículo 147° del citado reglamento.*
- (ii) *No presentar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014; lo cual generó el incumplimiento del numeral 37.2 del artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y el artículo 115° del Reglamento de la Ley N° 27314, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; y, configuró la infracción prevista en el literal c) del numeral 1 del artículo 145° y el literal b) del numeral 1 del artículo 147° del citado reglamento."*

Lima, 7 de setiembre de 2017

I. ANTECEDENTES

1. Carbones y Derivados S.A.E.M.A.¹ (en adelante, **Carbones y Derivados**) es titular minero del proyecto de exploración Quindio, (en adelante, **Proyecto Quindio**),

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20110392355.
Conforme con el artículo 1° de la Decisión 292 – Régimen Uniforme para Empresas Multinacionales Andinas, uno de los requisitos para para ser una empresa multinacional andina consiste en constituirse como sociedad anónima y agregar a su denominación las palabras "Empresa Multinacional Andina" o las iniciales "EMA".

ubicado en el distrito de Buena Vista Alta, provincia de Casma, departamento de Áncash.

2. Con fecha 25 de marzo de 2010, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (en adelante, **DGAAM**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) emitió la Constancia de Aprobación Automática N° 016-2010-MEM/AAM a la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto Quindio² (en adelante, **DIA del Proyecto Quindio**) presentada por Carbones y Derivados.
3. En octubre de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión documental al Proyecto Quindio (en adelante, **Supervisión Documental 2015**), a fin de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Carbones y Derivados.
4. Los resultados de dicha diligencia fueron registrados en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 861-2015-OEFA/DS-MIN del 22 de diciembre de 2015³ (en adelante, **Informe Preliminar**); en el Informe de Supervisión Directa N° 305-2016-OEFA/DS-MIN del 9 de marzo de 2016⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**); y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 1910-2016-OEFA/DS del 27 de julio de 2016⁵ (en adelante, **ITA**).
5. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, a través de la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI-SDI del 31 de agosto de 2016⁶, notificada el 6 de setiembre de 2016, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Carbones y Derivados⁷.
6. Con fecha 9 de febrero de 2017, se notificó a Carbones y Derivados la carta N° 155-2017-OEFA/DFSAI/SDI, mediante la cual se remitió el Informe Final de Instrucción N° 199-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁸ (en adelante, **Informe Final de**

² Documento contenido en el disco compacto, que obra a foja 7. Cabe indicar que mediante carta presentada al Minem, con registro N° 2076102, Carbones y Derivados informó a la Dgaam que inició las actividades de exploración mineral del Proyecto Quindio con fecha 1 de febrero de 2011.

³ Asimismo, mediante carta presenta al Minem, con registro N° 2077297, el administrado comunicó a la Dgaam la extensión de la ejecución del cronograma de actividades aprobado en el DIA del Proyecto Quindio por un plazo de tres (3) meses. Conforme con el Informe de Supervisión, la nueva fecha para la ejecución total del proyecto sería hasta el 1 de mayo de 2014.

⁴ Documento contenido en el disco compacto, que obra a foja 7.

⁴ Documento contenido en el disco compacto, que obra a foja 7.

⁵ Fojas 1 a 7.

⁶ Fojas 8 a 13.

⁷ Mediante escrito con registro N° 66216 presentado el 26 de setiembre de 2016 (fojas 16 a 85), Carbones y Derivados formuló descargos respecto de la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI-SDI.

⁸ Fojas 86 a 89.

Instrucción) a través del cual determinó que se encontraban probadas las conductas constitutivas de infracción, consecuentemente se le otorgó un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos del administrado⁹.

7. Posteriormente, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 479-2017-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2017¹⁰, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Carbones y Derivados¹¹ por la comisión de las siguientes conductas infractoras detalladas, a continuación, en el Cuadro N° 1:

⁹ Mediante escrito con registro N° 15977 presentado el 15 de febrero de 2017 (Fojas 92 a 98), Carbones y Derivados formuló descargos respecto del Informe Final de Instrucción N° 199-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

¹⁰ Fojas 106 a 110. Dicha resolución fue notificada 10 de abril de 2017 (Fojas 111 a 112).

¹¹ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Carbones y Derivados, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

LEY N° 30230, Ley que establece 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.

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

(...)

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Carbones y Derivados en la Resolución Directoral N° 479-2017-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El titular minero no presentó al OEFA la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013.	Numeral 37.1 del Artículo 37° de la Ley N° 27314 ¹² , Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, Ley N° 27314), el Numeral 1 del Artículo 25° y el Artículo 115° del Reglamento de la Ley N° 27314 aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹³ (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM)	Literal c) del Numeral 1 del Artículo 145° y el Literal b) del Numeral 1 del Artículo 147° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁴ .
2	El titular minero no presentó al OEFA el Plan de Manejo de	Numeral 37.2 del Artículo 37° de la Ley N° 27314 ¹⁵ , y el Artículo 115°	Literal c) del Numeral 1 del Artículo 145° y el

¹² Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicado 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.

(...)

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

Artículo 25.- Obligaciones del generador

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:

1. Presentar una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos a la autoridad competente de su sector, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 114 del Reglamento;

(...)

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.

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Artículo 145.- Infracciones

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

1. Infracciones Leves.- En los siguientes casos:

(...)

c. Incumplimiento de otras obligaciones de carácter formal.

Artículo 147.- Sanciones

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

1. Infracciones Leves

(...)

b. Multas de 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 hasta 50 UIT;

¹⁵ **Ley N° 27314.**

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:

(...)

37.2 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.

Residuos correspondiente al año 2014.	Sólidos	del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁶ .	Literal b) del Numeral 1 del Artículo 147° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁷ .
---------------------------------------	---------	---	--

Fuente: Resolución Directoral N° 479-2017-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA.

8. La Resolución Directoral N° 479-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFSAI señaló que, como producto de la Supervisión Documental 2015, se verificó que Carbones y Derivados no cumplió con presentar al OEFA su Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 ni su Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014, lo que a su vez se corroboraba de la revisión del Sistema de Trámite Documentario del OEFA.
- (ii) En cuanto a que el Proyecto Quindío se encontraba cerrado y no tuvo quejas de la comunidad, la primera instancia refirió que ello no eximía al administrado de su responsabilidad administrativa, pues se trata de una obligación ambiental fiscalizable que debe ser cumplida en el plazo, forma y modo establecido por la norma de la materia.
- (iii) Con relación al argumento del administrado referido "a que procedió a subsanar la medida correctiva propuesta en la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI-SDI"¹⁸, la DFSAI señaló que, conforme al marco normativo aplicable a la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos¹⁹, el incumplimiento de su

¹⁶ **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.

¹⁷ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Artículo 145.- Infracciones

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

2. Infracciones Leves.- En los siguientes casos:

(...)

c. Incumplimiento de otras obligaciones de carácter formal.

Artículo 147.- Sanciones

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

2. Infracciones Leves

(...)

b. Multas de 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 hasta 50 UIT;

¹⁸ Consistente en capacitar al personal responsable del cumplimiento de las obligaciones formales, así como la importancia de presentar oportunamente los documentos establecidos en la normativa ambiental.

¹⁹ De conformidad con el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el numeral 1 del artículo 25° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establecen que dentro de las obligaciones formales a cargo de los generados de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, se encuentra la presentación anual de una

presentación en los primeros quince (15) días hábiles de cada año constituye una infracción de carácter instantáneo, lo cual la convierte en irreversible²⁰.

- (iv) Adicionalmente, la DFSAI indicó que las capacitaciones realizadas se realizaron con posterioridad al presente procedimiento administrativo sancionador, por lo que no calificaban como un supuesto de subsanación voluntaria. Asimismo, dicha autoridad señaló que el administrado reconoció que no cumplió con presentar los documentos materia de cuestión de manera posterior a la Supervisión Documental 2015²¹.
- (v) En ese sentido, la DFSAI concluyó que quedó acreditado que Carbones y Derivados no cumplió con la normativa ambiental, al no presentar su Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y su Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014.
- (vi) Finalmente, en cuanto a la procedencia de una medida correctiva²², la DFSAI indicó que las capacitaciones realizadas por el administrado están orientadas a prevenir futuros incumplimientos, mas no revierten las conductas infractoras.

9. El 26 de abril de 2017, Carbones y Derivados interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 479-2017-OEFA/DFSAI²³, sobre la base de los siguientes argumentos:

- a) En su recurso de apelación, el administrado indicó que el Proyecto Quindio se encuentra cerrado y que mientras duró dicho proyecto, no tuvo queja o

Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y un Plan de Manejo de Residuos Sólidos ante la autoridad competente.

De igual manera, el artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece la obligación de presentar los citados documentos de manera conjunta, dentro de los primeros quince (15) días hábiles de cada año.

Asimismo, la DFSAI indicó para el presente caso que:

"En el caso particular, de la de la revisión del Sistema de Trámite Documentario del OEFA se verificó que Carbones y Derivados no cumplió con la presentación de su Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014."

Mediante escrito del 26 de enero de 2016.

Con relación al análisis para la procedencia de una medida correctiva, la DFSAI indicó que:

*"(...)
34. De acuerdo a lo señalado, solo se podría emitir una medida correctiva al responsable si es que es posible revertir, reparar o mitigar los efectos creados por la conducta infractora puesto que este tipo de medidas tiene como objetivo corregir el efecto nocivo sobre el bien jurídico afectado. Si ello es posible, entonces se justifica la emisión de una medida correctiva. En caso contrario, no tendría sentido pues no existiría nada que remediar o corregir."*

Mediante escrito con registro N° 34328 (Fojas 118 a 123).

reclamo acerca de contaminación ambiental de ninguna clase.

b) Asimismo, el apelante manifestó que:

“(…) las conductas infractoras constituyen de menor trascendencia de aquellos hechos relacionados al presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables que por su naturaleza no generan daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, puedan ser subsanados y no afecten la eficacia de la función de supervisión directa ejercida por el OEFA.”

c) Por otro lado, el recurrente alegó la subsanación voluntaria de las conductas infractoras con lo que habría cumplido con la medida correctiva propuesta en la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI-SDI referida a capacitar al personal responsable del cumplimiento de obligaciones formales y la importancia de presentar oportunamente los documentos de la normativa ambiental.

d) Adicionalmente, el administrado indicó que el OEFA sólo identificó faltas de carácter administrativo, pero en ningún momento se encontró algún tipo de incumplimiento de carácter ambiental que ponga en peligro o pueda generar un daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas²⁴.

e) Asimismo, el recurrente señaló que, teniendo en cuenta lo indicado en la Ley N° 30230 y el artículo 12° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, “*nos acogimos a la propuesta de medida correctiva*” indicada en la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI-SDI.

f) Finalmente, el apelante agregó que, conforme con el Anexo del Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, las conductas infractoras son de menor trascendencia, pues no han ocasionado un daño real y muy grave a la vida y a la salud de las personas ni al ambiente donde se encuentra ubicado el Proyecto Quindio ni áreas de influencia. Asimismo, alegó que no habría sido sancionado por falta administrativa igual o similar, por lo que no es reincidente.

10. Posteriormente, el 2 de mayo de 2017 el administrado presentó una ampliación del recurso de apelación²⁵ en el cual señaló que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracción administrativa prescribe a los cuatro (4) años

²⁴ De acuerdo con Carbones y Derivados, la ausencia de peligro o daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas se puede verificar del Informe Final de Instrucción que señaló:

“(…) Las infracciones imputadas en el presente procedimiento administrativo sancionador son distintas a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, pues de las imputaciones no se aprecia infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas, el desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o la reincidencia.”
(Énfasis original)

²⁵ Mediante escrito con registro N° 35694 (Fojas 125 a 130).

de cometida la infracción, por lo que, en aplicación del principio de legalidad, la competencia de OEFA para sancionar el hecho investigado habría prescrito, teniendo en cuenta que:

“El plazo legal establecido, cuya obligación formal le era exigible cumplir, primeramente (sic) a mi representada, respecto a la Declaración y Plan de Manejo referidos, es el siguiente:

- *Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011: la obligación formal nos era exigible cumplir hasta el 15 de febrero del año 2012*
- *Plan de Manejo de Residuos Sólidos, correspondiente al año 2012, la obligación formal nos era exigible cumplir hasta el 15 de febrero del año 2012*

La configuración de dichas infracciones es de carácter instantáneo, pues los presuntos incumplimientos se consumaron en un solo acto, siendo que al 15 de febrero del año 2012 la empresa Carbones y Derivados habría incumplido lo dispuesto en la Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento.

Por tanto, como fecha de inicio del cómputo del plazo de prescripción deberá tomarse el 16 de febrero de 2012 con lo cual el plazo legal de cuatro (4) años que tiene la autoridad administrativa para ejercer su potestad sancionadora habría prescrito antes de la fecha de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador fechado el 31 de agosto de 2016...

Sustentan irregularmente, el plazo de la infracción, con la revisión del Sistema de Trámite Documentario (STD) del OEFA, en donde efectivamente se encuentra registrada información relacionada a la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y a su Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014. Prueba que carece de toda validez pues correspondía percatarse más bien, si existe información en el año 2012, plazo legal que tenía mi representada para presentar los documentos tantas veces mencionados (recuérdese que iniciamos nuestras actividades al año 2011).”

II. COMPETENCIA

11. 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**)²⁶, se crea el OEFA.

²⁶ **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. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley N° 29325**)²⁷, 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.
13. 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 ambiental serán asumidas por el OEFA²⁸.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁹, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin³⁰ al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010³¹, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión,

27

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.

28

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.

29

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.

30

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.

31

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 003-2010-OEFA/CD, que aprueba los aspectos objeto de la

fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³² y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM³³ disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁴.
17. 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**)³⁵, prescribe que el ambiente comprende

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.

³² **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.

³³ **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.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁵ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente,** publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 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

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.

18. En tal 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 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.
19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan 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 ambiente³⁶.
20. 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 fundamental³⁷ 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 preserve³⁸; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁹.
21. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos⁴⁰: (i) el

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.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁷ **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.

³⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

"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".

³⁹ 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.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica⁴¹; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida⁴².

22. 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 nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
23. 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 inciertos⁴³.
24. 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

25. Para el presente caso, las cuestiones controvertidas consisten en establecer:

⁴¹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

"En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido".

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

- (i) Si habría prescrito la facultad del OEFA para determinar la existencia de responsabilidad de Carbones y Derivados por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- (ii) Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Carbones y Derivados por no presentar al OEFA la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014.

V. ANALISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si habría prescrito la facultad del OEFA para determinar la existencia de responsabilidad de Carbones y Derivados por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

26. En su escrito de apelación, Carbones y Derivados señaló que la facultad de OEFA para determinar la existencia de infracción administrativa, en aplicación del principio de legalidad, habría prescrito en el presente procedimiento administrativo sancionar, teniendo en cuenta que:

“El plazo legal establecido, cuya obligación formal le era exigible cumplir, primeramente (sic) a mi representada, respecto a la Declaración y Plan de Manejo referidos, es el siguiente:

- *Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011: la obligación formal nos era exigible cumplir hasta el 15 de febrero del año 2012*
- *Plan de Manejo de Residuos Sólidos, correspondiente al año 2012, la obligación formal nos era exigible cumplir hasta el 15 de febrero del año 2012*

La configuración de dichas infracciones es de carácter instantáneo, pues los presuntos incumplimientos se consumaron en un solo acto, siendo que al 15 de febrero del año 2012 la empresa Carbones y Derivados habría incumplido lo dispuesto en la Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento.

Por tanto, como fecha de inicio del cómputo del plazo de prescripción deberá tomarse el 16 de febrero de 2012 con lo cual el plazo legal de cuatro (4) años; que tiene la autoridad administrativa para ejercer su potestad sancionadora habría prescrito antes de la fecha de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador fechado el 31 de agosto de 2016...

Sustentan irregularmente, el plazo de la infracción, con la revisión del Sistema de Trámite Documentario (STD) del OEFA, en donde efectivamente se encuentra registrada información relacionada a la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y a su Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014. Prueba que carece de toda validez pues correspondía percatarse más bien, si existe información en el año 2012, plazo legal que tenía mi representada para presentar los documentos tantas veces mencionados (recuérdese que iniciamos nuestras actividades al año 2011).”

27. Sobre el particular, cabe precisar que las conductas infractoras que son materia

de análisis están vinculada al hallazgo detectado en la Supervisión Documental 2015, la cual se encuentra referida al incumplimiento de la presentación de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y su Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014.

28. Con ello en consideración, debe indicarse que la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, mencionadas por el administrado, no son materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador, en tanto no han sido imputados como cargo. En ese sentido, corresponde desestimar dicho argumento.
29. Por tal motivo, habiendo efectuado la precisión sobre los alcances de la controversia, esta sala evaluará si las conductas infractoras que son materia del presente procedimiento administrativo sancionador habrían prescrito.
30. Al respecto, es pertinente mencionar que el numeral 250.1 del artículo 250° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**)⁴⁴ establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones prescribe a los cuatro (4) años.
31. De igual modo, el numeral 42.1 del artículo 42° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, **TUO del Reglamento del Procedimiento Administrativo**

⁴⁴ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 250.- Prescripción

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

250.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 253, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

250.3 La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones. Asimismo, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos. En caso se declare la prescripción, la autoridad podrá iniciar las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, solo cuando se advierta que se hayan producido situaciones de negligencia.

Sancionador del OEFA)⁴⁵ establece que la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años.

32. Respecto a la prescripción, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 8092-2005-PA/TC ha señalado lo siguiente:

“(…)

8. *Con relación a la prescripción desde una perspectiva general es la institución jurídica mediante la cual, por el transcurso del tiempo, la persona adquiere derechos o se libera de obligaciones.*

9. *(…) la administración en el ejercicio de su facultad sancionadora tiene el irrestricto deber de respetar los derechos procesales constitucionales de los administrados entre los cuales se encuentra el instituto procesal de la prescripción (…)*”.

33. Ahora bien, esta sala considera oportuno mencionar que el numeral 250.2 del artículo 250° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General recoge cuatro (4) tipos de infracciones: i) las instantáneas, ii) las instantáneas de efectos permanentes, iii) las continuadas y iv) las permanentes.

34. En efecto, en el numeral 250.2 del artículo 250° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, se indica que el inicio del cómputo del plazo de prescripción comienza a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, en el caso de las infracciones instantáneas⁴⁶ o infracciones

⁴⁵ Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 42.- Prescripción

42.1 La facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años, contado a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, o desde que hubiera cesado, en caso fuera una acción continuada.

42.2 El plazo de prescripción se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el cual opera con la notificación de la imputación de cargos al administrado. El plazo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

42.3 La autoridad administrativa puede apreciar de oficio la prescripción y decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, o dar por concluido dicho procedimiento, cuando advierta que ha vencido el plazo para determinar la existencia de una infracción.

42.4 El administrado puede plantear la prescripción por vía de defensa, lo cual debe ser resuelto por la autoridad administrativa sin más trámite que la constatación de los plazos.

42.5 En caso se declare la prescripción, la autoridad iniciará las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, de ser el caso.

⁴⁶ Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas son aquellas que:

“se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consuma en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consuma el ilícito”.

ANGELES DE PALMA DEL TESO. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.*

Consulta: 31 de agosto de 2017.

instantáneas de efectos permanentes⁴⁷; desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas⁴⁸; o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes⁴⁹. Dicho detalle puede ser observado en el siguiente cuadro:

Tipo de infracción	Inicio del cómputo del plazo para prescripción
Infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes	A partir del día en que la infracción se hubiera cometido
Infracciones continuadas	Desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción
Infracciones permanentes	Desde el día en que la acción cesó

35. Considerando el marco normativo expuesto, a efectos de verificar si en el presente caso se produjo la prescripción de la potestad sancionadora respecto de las infracciones imputadas, corresponde a esta sala especializada identificar,—en primer lugar— la naturaleza de la infracción, a fin de determinar su tipo y, en virtud de ello —en segundo lugar— establecer la fecha a partir de la cual se debe realizar el cómputo del plazo prescriptorio.
36. Sobre el particular, se establece que las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución tienen naturaleza instantánea, toda vez que la situación antijurídica detectada en la Supervisión Documental 2015 (referida a

http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf

47 Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas de efectos permanentes, o denominadas infracciones de estado:

"...se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico pero no su mantenimiento. La infracción también crea un estado antijurídico duradero —como las permanentes— pero, en este caso, la infracción se consume cuando se produce la situación antijurídica. Así, el cómputo del plazo de prescripción comienza en el momento de la consumación del ilícito, al crearse el estado antijurídico." (Ibidem)

48 Con relación a la infracción continuada, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

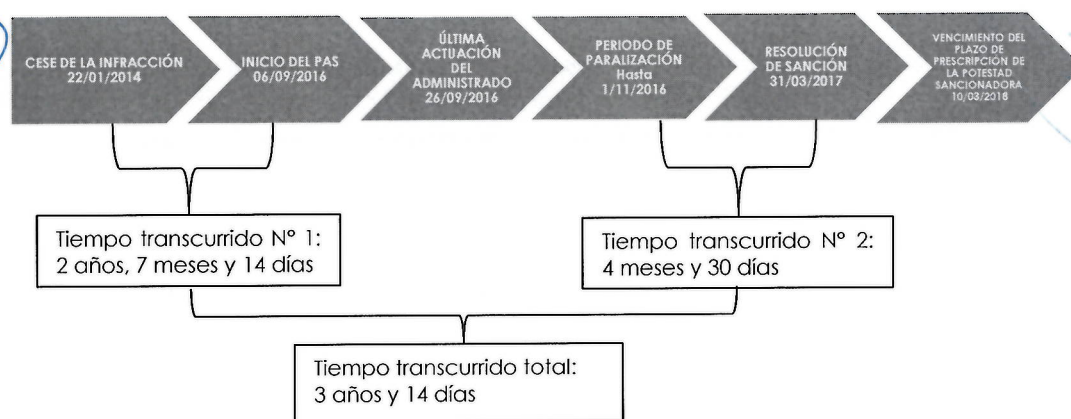
"La infracción continuada —como el delito continuado— es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario." (Ibidem)

49 Sobre las infracciones permanentes, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

"(...) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consume la infracción. (...)
Por tanto, sólo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...)." (Ibidem)

la presentación de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014) se ha consumado en un solo acto⁵⁰.

37. Cabe precisar que la obligación de presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014, debió cumplirse durante los primeros quince (15) días hábiles del año 2014⁵¹, consecuentemente debe mencionarse que a partir de 22 de enero de 2014 se inició el cómputo del plazo de prescripción.
38. Siendo ello así, corresponde indicar que mediante Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI-SDI del 31 de agosto de 2016, notificada el 6 de setiembre de 2016, se inició el procedimiento administrativo sancionador contra Carbones y Derivados. Por lo que, a partir de dicha fecha se suspendió el cómputo del plazo de prescripción en virtud de lo dispuesto en el numeral 250.2 del artículo 250° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
39. El administrado presentó sus descargos respecto de la imputación formulada mediante la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI-SDI el 26 de setiembre de 2016. En ese sentido, considerando los veinticinco (25) días hábiles previstos en el numeral 250.2 del artículo 250° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cómputo de plazo de prescripción se reanudó el 1 de noviembre de 2016, en mérito a lo establecido en el citado artículo del mismo cuerpo normativo.
40. Por lo tanto, la facultad del OEFA para determinar la responsabilidad administrativa por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución prescribiría el 17 de marzo de 2018, tal como se puede apreciar del gráfico presentado, a continuación:



⁵⁰ Sobre este punto, cabe señalar que mediante la Resolución 024-2015-OEFA/TFA-SEM del 14 de abril de 2015, Resolución N° 037-2014-OEFA/TFA y otras, este tribunal administrativo ha indicado que el incumplimiento de una obligación de carácter formal, como la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, es una infracción de naturaleza instantánea.

⁵¹ De acuerdo con el artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

41. De lo expuesto, se advierte que la resolución apelada fue emitida dentro del plazo de cuatro años previsto en el artículo 250° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, pues la facultad del OEFA para determinar la responsabilidad administrativa por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución prescribiría el 17 de marzo de 2018, con lo cual OEFA determinó la responsabilidad del administrado en ejercicio de su función fiscalizadora.

V.2 Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Carbones y Derivados por no presentar al OEFA la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014

42. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta sala especializada considera pertinente exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de Carbones y Derivados.

43. De acuerdo con el artículo 37° de la Ley N° 27314⁵², todo generador de residuos sólidos del ámbito no municipal se encuentra en la obligación de presentar: (i) una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos⁵³ que contenga información sobre los residuos generados durante el año transcurrido y (ii) un Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estime las acciones que va a ejecutar en el siguiente periodo respecto al manejo de los residuos sólidos que serán generados; siendo que ambos documentos deben ser entregados al OEFA dentro de los primeros quince (15) días hábiles de cada año, tal y como lo dispone el artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁵⁴.

52

Ley N° 27314.

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.

53

Asimismo, el numeral 1 del artículo 25° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM regula la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos a la autoridad competente:

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 25.- Obligaciones del generador

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:

1. Presentar una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos a la autoridad competente de su sector, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 114 del Reglamento;
- (...)

54

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.

44. Ello implica que los titulares mineros se encuentran obligados a presentar durante los primeros quince (15) días hábiles de cada año, una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y un Plan de Manejo de Residuos Sólidos ante el OEFA.
45. Pese a ello, durante la Supervisión Documental 2015, la DS realizó un hallazgo de gabinete referido a la presentación de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, el cual se indicó en el Informe de Supervisión y se observa a continuación:

“Hallazgo de gabinete N° 01:

El titular minero no habría presentado la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y su Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014, dentro del plazo establecido.”

46. De lo expuesto, la DFSAI concluyó que Carbones y Derivados no presentó dentro del plazo correspondiente la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y su Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014.

47. Por otro lado, con relación a la presente cuestión controvertida, debe señalarse que en su recurso de apelación el administrado sostuvo que: i) los incumplimientos detectados no generaron ningún impacto ambiental negativo al ambiente; ii) se deberían tomar en cuenta los principios de razonabilidad e informalismo; y, iii) se habría dado la subsanación voluntaria de las conductas infractoras por el cumplimiento de la medida correctiva, por lo que correspondía eximirlo de responsabilidad administrativa.

Sobre los impactos ambientales negativos

48. En su recurso de apelación, el administrado indicó que el Proyecto Quindio se encuentra cerrado y que mientras duró, no tuvo queja o reclamo acerca de contaminación ambiental de ninguna clase.

49. Asimismo, el administrado indicó que sólo se identificaron faltas de carácter administrativo, sin embargo, no se encontró algún tipo de incumplimiento de carácter ambiental que ponga en peligro o pueda generar un daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas⁵⁵.

50. Adicionalmente, el apelante manifestó que:

⁵⁵ De acuerdo con Carbones y Derivados, la ausencia de peligro o daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas se puede verificar del Informe Final de Instrucción que señaló:

“Las infracciones imputadas en el presente procedimiento administrativo sancionador son distintas a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, pues de las imputaciones no se aprecia infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas, el desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o la reincidencia.”

(Énfasis original)

“(...) las conductas infractoras constituyen de menor trascendencia de aquellos hechos relacionados al presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables que por su naturaleza no generan daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, puedan ser subsanados y no afecten la eficacia de la función de supervisión directa ejercida por el OEFA.”

51. Al respecto, cabe señalar que la obligación de Carbones y Derivados, conforme se desprende de los considerandos 43 y 44 de la presente resolución, consistía en presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y su Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014 dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2014. Siendo ello así, Carbones y Derivados debió presentar dichos documentos hasta el 22 de enero de 2014, fecha en que venció el plazo, sin embargo, no lo hizo.
52. Cabe indicar que la obligación del administrado referida a la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos es una obligación de carácter formal, cuyo incumplimiento acarrea responsabilidad administrativa. En ese sentido, si bien el incumplimiento de dicha obligación no se haya advertido alguna afectación en la salud de las personas o al ambiente, era responsabilidad del administrado adoptar las medidas necesarias a fin de presentarla dentro del plazo legalmente establecido, por lo que dicho argumento no lo exime de responsabilidad administrativa.
53. Sobre este punto, es importante resaltar las implicancias del incumplimiento de las obligaciones formales de cara a la finalidad del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental⁵⁶, el cual se encuentra vinculado no sólo con el cumplimiento de la legislación ambiental, sino también, entre otras cosas, con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente⁵⁷. Dicha finalidad no podrá ser alcanzada si la

⁵⁶

LEY N° 29325.

Artículo 3.- Finalidad

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.

⁵⁷

Debe señalarse que la fiscalización ambiental forma parte del concepto de gestión ambiental, a través del cual se entiende lo siguiente:

“(...) La gestión ambiental comprende no solo los actos materiales del manejo de medio ambiente, sino también todo aquello que tiene que ver con dicho manejo, desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tiene ese propósito. La gestión ambiental es principalmente una función pública o función del Estado, dicha acción se puede realizar a nivel nacional, regional y local. El artículo 13° (Ley General del Ambiente N° 28611), señala: La gestión ambiental es un proceso permanente y continuo, constituido por el conjunto estructurado de principios, normas técnicas, procesos y actividades, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la política ambiental y alcanzar así una mejor calidad de vida y el desarrollo integral de la población, el desarrollo de las actividades económicas y la conservación del patrimonio ambiental y natural del país.”

Administración no cuenta con la información que legalmente corresponde ser presentada por el administrado, como la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, siendo ello así esta sala enfatiza la importancia en el cumplimiento de las obligaciones formales.

54. Finalmente, esta sala señala que el cumplimiento de las obligaciones de carácter formal referidas a los residuos sólidos, permiten a la Administración Pública el desarrollo de programas y planes que puedan realizarse con el objetivo de una fiscalización ambiental que se encuentre orientada a una tutela adecuada del medio ambiente.

Sobre los alcances de los principios de razonabilidad e informalismo alegados por el administrado

55. Por otro lado, de la revisión de los escritos presentados a esta instancia, esta sala advierte que el administrado mencionó el principio de razonabilidad y el principio de informalismo en los fundamentos de derecho. En esa medida se analizará los principios en cuestión en el marco de las conductas infractoras imputadas al recurrente.

56. Sobre el particular, es pertinente señalar que el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁵⁸ recoge el principio de razonabilidad, el cual establece que las decisiones de la autoridad administrativa (cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados) deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su contenido.

57. Asimismo, conforme a los principios de la potestad sancionadora, el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁵⁹,

ANDÍA CHAVEZ, Juan. Manual de Derecho Ambiental. Segunda Edición. Lima: Editorial El Saber, 2013. p.140.

⁵⁸ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

⁵⁹ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 246.- 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

señala respecto de la razonabilidad, que 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. Y partiendo de dicha regla general se prevé criterios de proporcionalidad para la graduación de la infracción tales como el beneficio ilícito resultante por su comisión y la probabilidad de detección, entre otros.

58. Es decir, cabe indicar que el principio de razonabilidad alegado por Carbones y Derivados dispone que: i) las decisiones de la autoridad deben adoptarse dentro de la facultad atribuida, manteniendo la proporción entre los medios a emplearse y los fines públicos que se persiguen; y ii) determina que no sea más ventajoso el incumplimiento que el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables.
59. Ahora bien, es pertinente indicar que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, no se ha sancionado con una multa pecuniaria al administrado por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, sino que se ha determinado la existencia de responsabilidad administrativa en el marco de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**), y las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, **Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**), al haberse acreditado el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Carbones y Derivados.
60. En dicho contexto, los criterios establecidos en numeral 3 del artículo 246° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General deben ser considerados a efectos de la imposición de una sanción administrativa. En ese sentido, al no haberse impuesto a Carbones y Derivados una sanción administrativa en estricto, no corresponde la aplicación del precitado artículo⁶⁰. En ese sentido, debe desestimarse la alegada vulneración al principio de razonabilidad.

ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

⁶⁰ Ver Resolución N° 044-2017-OEFA/TFA-SME del 9 de marzo de 2017, Resolución N° 009-2017-OEFA/TFA-SME del 13 de enero de 2017, Resolución N° 008-2017-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de febrero de 2017, Resolución N° 011-2017-OEFA/TFA-SEPIM del 10 de marzo de 2017, entre otros.

61. Por otro lado, el principio de informalismo⁶¹ se encuentra referido a las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público. En ese sentido, esta sala señala que en el presente procedimiento administrativo sancionador no se ha identificado afectación alguna al administrado por la aplicación de las normas procedimentales, en esa línea corresponde indicar que no se vulneró el indicado principio.

Sobre la aplicación de la causal eximente de responsabilidad contenida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

62. Cabe señalar que el recurrente alegó la subsanación voluntaria de las conductas infractoras, precisando que cumplió con la propuesta de medida correctiva contenida en la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI-SDI referida a capacitar al personal responsable del cumplimiento de obligaciones formales y la importancia de presentar oportunamente los documentos de la normativa ambiental, en la medida que *“nos acogimos a la propuesta de medida correctiva”* (sic) indicada en la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI-SDI⁶².

63. Asimismo, el apelante agregó que, conforme con el Anexo del Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, las conductas infractoras son de menor trascendencia, pues no han ocasionado un daño real y muy grave a la vida y a la salud de las personas ni al ambiente donde se encuentra ubicado el Proyecto Quindío ni áreas de influencia. Asimismo, alegó que no habría sido sancionado por falta administrativa igual o similar, por lo que no es reincidente.

64. Al respecto, es pertinente reiterar que las conductas infractoras materia del presente procedimiento administrativo sancionador son obligaciones de carácter formal. En ese sentido, para acreditar la subsanación de las mismas era necesaria la presentación de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y del Plan de Manejo de Residuos Sólidos

⁶¹ TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

⁶² Conforme con el punto 9 del escrito de apelación presentado por el administrado (foja 121).

correspondiente al año 2014, con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.

65. Sin embargo, el administrado no presentó los mencionados documentos antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, esto es, el 6 de setiembre de 2016. Ello fue indicado en el acápite 15 del Informe Final de Instrucción N° 199-2017-OEFA/DFSAI/SDI y el considerando 17 de la Resolución Directoral N° 479-2017-OEFA/DFSAI⁶³:

"(...) de la revisión del Sistema de Trámite Documentario del OEFA, se verificó que Carbones y Derivados no cumplió con la presentación de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y su Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014."

66. Ahora bien, con relación a lo alegado por el administrado referido al Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia⁶⁴, debe precisarse que no se advierte la acreditación de la subsanación de las conductas infractoras con indicación de la fecha, de manera previa al inicio del

⁶³ Consulta realizada el 3 de febrero de 2017.

⁶⁴ Cabe señalar que dicho dispositivo legal tenía por finalidad reglamentar el literal b) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley N° 29325 y, en ese contexto, regular los supuestos de hecho que serían calificados como hallazgos de menor trascendencia, así como las reglas aplicables para la subsanación voluntaria correspondiente.

En ese sentido, la referida norma buscaba promover la subsanación voluntaria de aquellos incumplimientos leves que no han generado riesgo o daño al ambiente o a la salud de las personas (hallazgos de menor trascendencia) en el marco de las actividades llevadas a cabo por la Autoridad de Supervisión.

LEY N° 29325.

Artículo 11°.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

(...)

b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013.

Artículo 1°.- Objeto

1.1 La finalidad del presente Reglamento es regular y determinar los supuestos en los que un administrado bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA incurre en un presunto incumplimiento de obligaciones ambientales susceptible de ser calificado como hallazgo de menor trascendencia, que podría estar sujeto a subsanación voluntaria, en concordancia con lo dispuesto en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011.

1.2 Las disposiciones comprendidas en la presente norma se aplican sin perjuicio de que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la Autoridad Decisora determine que la infracción cometida por un administrado sea calificada como leve.

procedimiento administrativo sancionador, que haya sido comunicada al OEFA, conforme se desprende del considerando 65 de la presente resolución. Por otro lado, cabe señalar que actualmente, el referido reglamento se encuentra derogado por el Reglamento de Supervisión aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD**), razón por la cual no corresponde el análisis pretendido por el administrado. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por el recurrente en este extremo.

67. Siendo ello así, corresponde evaluar la subsanación voluntaria de las conductas infractoras aludida por el administrado, la cual se encuentra referida a la capacitación al personal responsable del cumplimiento de obligaciones formales y la importancia de presentar oportunamente los documentos de la normativa ambiental.
68. Sobre este punto, debe mencionarse que conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁶⁵, la subsanación voluntaria de las conductas infractoras por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
69. Siendo ello así, esta sala especializada considera que corresponde verificar si en el presente caso se configuró el supuesto eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
70. Cabe reiterar lo señalado en los considerandos 64 y 65 de la presente resolución, a través de los cuales se advierte que, a efectos de acreditar la subsanación de las conductas infractoras, era necesaria la presentación de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2013 y del Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2014, con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, esto es, el 6 de setiembre de 2016, lo cual no se ha producido en el presente caso.

⁶⁵**TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL****Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones**

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) **La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.**

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.
En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
- b) Otros que se establezcan por norma especial.

71. En ese sentido, no se advierte de autos medios probatorios que permitan subsanar las conductas infractoras.
72. Asimismo, corresponde a esta sala precisar que las acciones referidas a capacitar al personal responsable del cumplimiento de obligaciones formales y la importancia de presentar oportunamente los documentos de la normativa ambiental no guardan relación con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del presente procedimiento administrativo sancionador, por lo que dichas acciones no pueden ser consideradas como una subsanación de las conductas infractoras.
73. Por lo tanto, esta sala considera que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General respecto de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1, toda vez que el administrado no ha subsanado los hallazgos que sustentan la imputación.
74. Sin perjuicio de lo antes expuesto, esta sala considera pertinente pronunciarse respecto a lo alegado por el administrado referido al cumplimiento de la medida correctiva dispuesta por la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI-SDI.
75. Sobre ello, cabe indicar que el administrado en el escrito de ampliación del recurso de apelación indicó en la descripción de los hechos acontecidos en el presente procedimiento administrativo sancionador, que la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI/SDI:

“(…) ordenó medidas correctivas con la finalidad de revertir la conducta infractora, amparándose en el artículo 12 del TUO del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD y en el artículo 19° de la Ley 30230, norma que privilegia las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora, proponiendo para cada una de las infracciones la medida correctiva siguiente:

“Capacitar al personal responsable del cumplimiento de las obligaciones formales, así como la importancia de presentar oportunamente dichos documentos conforme la normatividad ambiental. Dicha capacitación se deberá realizar por un instructor especializado que acredite conocimiento en el tema a capacitar”

*5. Actuando de buena fe y conforme al mandato del OEFA, el 26 de septiembre de 2016 informamos haber cumplido con las medidas correctivas dispuestas, adjuntando los documentos sustentatorios respectivos. Sin embargo, contraviniendo lo dispuesto por la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI/SDI (sic), y vulnerando incluso, **la condición de resolución consentida**, fuimos notificados el 08 de febrero de 2017 con un Informe Final de Instrucción N° 199-2017-OEFA/DFSAI/SDI el cual recomendó a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de mi representada respecto de las infracciones tantas veces mencionadas, causándonos sorpresa que recomiende, además, que la Autoridad Decisora no*

ordena medidas correctivas en razón que las mismas no revierten la conducta infractora, por cuanto estas ocurrieron en un momento determinado y único.”

76. Con relación a este punto, esta sala debe indicar que, contrariamente a lo indicado por el administrado en sus fundamentos de hecho, la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI-SDI contiene la imputación de cargos expedida por la autoridad instructora y además, entre otra información conexas, los actos que pueden constituir infracción administrativa, las normas que así la tipifican y la sanción correspondiente, conforme con los artículos 11° y 12° del TUO del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA⁶⁶.
77. Asimismo, debe dejarse claramente sentado que dicha resolución –expedida por la Autoridad Instructora– tiene distinta naturaleza de la resolución final, regulada por el artículo 19° del TUO del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA⁶⁷, en la cual finalmente se declara la existencia o no de responsabilidad administrativa. En tal medida, la resolución final (emitida por la DFSAI, en su calidad de Autoridad Decisora) al ser un acto administrativo que pone fin a la instancia podrá adquirir firmeza, sea porque el administrado no presenta un recurso administrativo dentro del plazo legal establecido o presentándolo este es declarado inadmisibles o improcedente, de acuerdo con el artículo 26° del TUO del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA⁶⁸.

⁶⁶

Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11.- Inicio y plazo del procedimiento administrativo sancionador

11.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado.

11.2 El procedimiento administrativo sancionador deberá desarrollarse en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles.

Artículo 12.- Resolución de imputación de cargos

La resolución de imputación de cargos deberá contener:

- (i) Una descripción clara de los actos u omisiones que pudieran constituir infracción administrativa.
- (ii) Las normas que tipifican dichos actos u omisiones como infracción administrativa.
- (iii) Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer, identificando la norma que tipifica dichas sanciones.
- (iv) La propuesta de medida correctiva.
- (v) El plazo dentro del cual el administrado podrá presentar sus descargos por escrito.
- (vi) Los medios probatorios que sustentan las imputaciones realizadas.

⁶⁷

Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 19.- De la resolución final

19.1 La Autoridad Decisora emitirá pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados.

19.2 La resolución final deberá contener, según corresponda, lo siguiente:

- (i) Fundamentos de hecho y de derecho sobre la existencia o inexistencia de infracción administrativa, respecto de cada hecho imputado;
- (ii) Graduación de la sanción respecto de cada hecho constitutivo de infracción administrativa; y,
- (iii) La determinación de medidas correctivas que permitan proteger adecuadamente los bienes jurídicos tutelados. Para ello, se tendrá en cuenta la propuesta planteada por el administrado, de ser el caso.

⁶⁸

Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 26.- Consentimiento de la resolución final

Si el administrado no presente recurso administrativo dentro del plazo establecido, o aquél es declarado inadmisibles o improcedente, la Autoridad Decisora declarará consentida la resolución final.

78. Cabe precisar que, conforme con el artículo 220° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁶⁹, se configura un acto firme cuando se hayan vencido los plazos para interponer los recursos administrativos.
79. En ese sentido, se reitera que la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI-SDI tiene una naturaleza distinta a la resolución final, debiéndose precisar la mencionada resolución no declaró responsabilidad administrativa, sino que imputó los cargos a Carbones y Derivados dando inicio al procedimiento administrativo sancionador, y no tiene la calidad de resolución consentida aludida por el administrado.
80. Ahora bien, debe advertirse que la medida correctiva propuesta en la Resolución Subdirectoral N° 1399-2016-OEFA/DFSAI-SDI habría consistido en una propuesta a ser evaluada por la DFSAI. Dicha autoridad –que emite la resolución a través de la cual declara responsabilidad administrativa o no– consideró que no correspondía el dictado de la medida correctiva en el presente procedimiento administrativo sancionador.
81. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y, la Resolución de 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° 479-2017-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2017, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Carbones y Derivados S.A.E.M.A., por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

⁶⁹ TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.
Artículo 220.- Acto firme

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



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Carbones y Derivados S.A.E.M.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.


.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental