



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 025-2019-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 1808-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : ITAL GRES INDUSTRIAL S.A.C.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1389-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se declara la caducidad administrativa del procedimiento administrativo sancionador seguido contra ITAL GRES INDUSTRIAL S.A.C. en el Expediente N° 1808-2018-OEFA/DFAI/PAS y, en consecuencia, se ordena que se proceda a su archivo, dejando a salvo la adopción de las medidas que correspondan por parte de la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas.

Lima, 17 de diciembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. ITAL GRES INDUSTRIAL S.A.C.¹ (en adelante, **Ital Gres**) es una empresa dedicada a la fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural, titular de la unidad fiscalizable Planta Lurigancho-Chosica, ubicada en el distrito de Lurigancho-Chosica, provincia y departamento de Lima (en adelante, **Planta Lurigancho-Chosica**)².
2. La Planta Lurigancho-Chosica cuenta con un Diagnóstico Ambiental Preliminar, aprobado por el Ministerio de la Producción (**PRODUCE**), mediante Oficio N° 06238-2019-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAPI del 16 de noviembre de 2009 (en adelante, **DAP Planta Lurigancho-Chosica**).
3. Del 1 al 2 de febrero de 2018, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular en la Planta Lurigancho-Chosica (en adelante, **Supervisión Regular 2018**), con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y sus instrumentos de gestión ambiental.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20255020278.

² La Planta Lurigancho-Chosica se encuentra ubicada en Av. La Capitana Mz. L Lote 9 Zona Industrial Huachipa.

4. Los hechos verificados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión del 2 de febrero de 2018 (en adelante, **Acta de Supervisión**)³, y, en el Informe de Supervisión N° 093-2018-OEFA/DS-CIND, del 26 de marzo de 2018 (en adelante, **Informe de Supervisión**)⁴.
5. Sobre esa base, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas del OEFA (**SFAP**) emitió la Resolución Subdirectoral N° 456-2018-OEFA/DFAI/SFAP de 15 de mayo de 2018⁵, a través de la cual se inició un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Itai Gres.
6. Luego de evaluados los descargos presentados por Itai Gres⁶, mediante la Resolución Subdirectoral N° 040-2019-OEFA/DFAI/SFAP del 7 de febrero de 2019, (en adelante, **Resolución Subdirectoral de Variación**)⁷, la SFAP varió la presunta infracción N° 1 de la Tabla N° 1 imputada en la Resolución Subdirectoral N° 456-2018-OEFA/DFAI, quedando las demás presuntas infracciones como subsistentes.
7. Sobre esta base⁸, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 337-2019-OEFA/DFAI/SFAP del 31 de julio del 2019 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)⁹.
8. De forma posterior, analizados los descargos al Informe Final de Instrucción¹⁰, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 1389-2019-OEFA/DFAI del 13 de setiembre de 2019¹¹, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Itai Gres¹², por la conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

³ Documento contenido en el disco compacto que obra en el Folio 14.

⁴ Folios 2 al 13.

⁵ Folios 15 al 17. Notificada el 31 de mayo de 2018 (Folio 18).

⁶ Escrito N° 54934 del 28 de junio de 2018 (Folios del 20 al 23).

⁷ Folios 24 al 28. Notificada el 12 de febrero de 2019 (Folio 29).

⁸ Por otro lado, cabe agregar que el 13 de marzo de 2019, Itai Gres Industrial presentó el Escrito N° 24868 (Folios 30 al 54).

⁹ Folios 65 a 78. Notificado el 13 de agosto de 2019, mediante Carta N° 1540-2019-OEFA/DFAI (Folio 79).

¹⁰ Escritos N° 85412 y N° 85953 del 05 y 06 de setiembre de 2019, respectivamente (Folios 81 al 124).

¹¹ Folios 130 al 144. Notificada el 7 de octubre de 2019 (Folio 146).

¹² Asimismo, se dispuso el archivo relativo a las siguientes conductas infractoras:

Conductas infractoras	
1	No realizó el monitoreo de los componentes Calidad de Aire respecto del parámetro NOx y Emisiones Atmosféricas respecto de los parámetros SO2 y HCT, correspondiente al primer y segundo semestre del 2017.
2	No contar con un almacén central de residuos peligrosos que reúna las características establecidas en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento; toda vez que, dicha área no se encuentra cercada, techada, no cuenta con un sistema de contención y drenaje.

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

	Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
1	<p>Ital Gres no realizó el Monitoreo ambiental de los componentes calidad de aire y emisiones atmosféricas del primer y segundo semestre del 2017, incumpliendo lo establecido en su DAP, según el siguiente detalle:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Calidad de Aire respecto de los parámetros PM₁₀, SO₂ y CO, toda vez que la muestra no fue tomada por un organismo acreditado por el Instituto Nacional de la Calidad (INACAL). - Emisiones Atmosféricas: Respecto de los parámetros 	<p>Literales b) y e) del artículo 13° y numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (RGAIMCI)¹³.</p>	<p>Literal a) del numeral 4.1) del artículo 4° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (RCD N° 049-2013-OEFA/CD) y numeral 2.1 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación y Escala de Sanciones de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD¹⁴.</p>

3	Desarrollar actividades de ampliación en sus instalaciones (nueva construcción para el almacenamiento de productos en el proceso de fabricación de ladrillos e implementación de una faja transportadora), incumpliendo lo establecido en su DAP.
---	---

¹³ RGAIMCI, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de junio de 2015.

Artículo 13.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular: (...)

- b) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus actividades, las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad competente, así como todo compromiso asumido en el instrumento, en los plazos y términos establecidos. (...)
- e) Realizar el monitoreo de acuerdo al artículo 15 del presente Reglamento y en los plazos establecidos en el instrumento de gestión ambiental aprobado.

Artículo 15.- Monitoreos

15.2 El muestreo, ejecución de mediciones, análisis y registro de resultados deben ser realizados por organismos acreditados por el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) u otra entidad con reconocimiento o certificación internacional en su defecto, para los respectivos parámetros, métodos y productos. El organismo acreditado debe ser independiente del titular.

¹⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

Artículo 4.- Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión de Gestión Ambiental

4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental (...)

- a) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o la salud humana. Esta infracción se refiere al incumplimiento de compromisos contemplados de los Instrumentos de Gestión Ambiental que tiene carácter social, formal u otros que por su naturaleza no implican la generación de un daño potencial o real.

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
2.1	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana.	Artículo 24° de la LGA, Artículo 15° de la LSEIA, Artículo 29° del RSEIA	LEVE	----- De 5 a 500 UIT



	Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
	Partículas, NO _x y CO, toda vez que no adjunto los informes de ensayo correspondientes.		

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 456-2018-OEFA/DFAI/SFAP, Resolución Subdirectoral N° 040-2019-OEFA/DFAI/SFAP, Resolución Directoral N° 1389-2019-OEFA/DFAI.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

- 
- 
- 
9. En consecuencia, la DFAI señaló que, habiéndose determinado la existencia de responsabilidad del administrado por la comisión de la infracción, en el extremo referido al segundo semestre del 2017, correspondía establecer una multa de 2.45 (dos con 45/100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
10. El 21 de octubre de 2019, Ital Gres Industrial interpuso recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 1389-2019-OEFA/DFAI/PAS, argumentado lo siguiente:
- a) Corresponde declarar la caducidad administrativa del PAS, considerando que el procedimiento se inició el 31 de mayo de 2018 y la notificación de la Resolución se llevó a cabo el 28 de setiembre de 2019, por lo que ha transcurrido en exceso el plazo de nueve (9) meses previsto en el artículo 259° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG).
 - b) Agrega que, en el presente procedimiento, no se le ha notificado ninguna resolución debidamente sustentada, que justifique la ampliación del plazo de caducidad administrativa, previo a su vencimiento.
 - c) Señala que la tramitación del PAS se han vulnerado los principios de razonabilidad y debido procedimiento administrativo; en consecuencia, corresponde declarar su nulidad.
- Con relación al cálculo de la sanción de multa impuesta.*
- d) Cuestiona la determinación del valor del costo evitado, toda vez que realizó el pago por concepto de análisis de laboratorio, precisando que, como máximo, podría considerarse el costo del personal vinculado a la toma de muestras y a la realización del monitoreo exclusivamente de los parámetros considerados como no realizados.
 - e) En la misma línea, sostiene que es excesivo incorporar costos de capacitación de 5 personas, dado que no se ha imputado ni sancionado a la empresa por incumplir una obligación relacionada a la realización de capacitaciones; añade que resulta suficiente contar con una persona

¹⁵ Escrito N° 100851 y anexos. Folios 147 al 183.

capacitada en los aspectos, normas, procedimientos e impactos ambientales asociados a su actividad productiva.

- f) Finalmente, sobre el cómputo del periodo de capacitación, debe modificarse el periodo de incumplimiento o Factor T1, puesto que, desde la fecha de la Supervisión Regular 2018, esto es, febrero de 2018 hasta la fecha de cálculo de multa, han transcurrido 18 meses y no 20 como señala el Informe N° 1116-2019-OEFA/DFAI-SSAG.

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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁶, se crea el OEFA.
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 Ley N° 30011¹⁷ (**Ley del SINEFA**), 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 del SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación,

¹⁶ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente.

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

¹⁷ **LEY del SINEFA**, 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.

supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁸.

14. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 011-2017-OEFA/CD se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto a las actividades de la División 26 "Fabricación de productos minerales no metálicos, clase 2693 "Fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para su uso estructural" a partir del 31 de marzo de 2017²⁰.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²¹ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²², disponen que el TFA es el órgano encargado de

¹⁸ **LEY del SINEFA**

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.

- ¹⁹ **DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA,** publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de junio de 2011.

Artículo 1°.- Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

- ²⁰ **RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 11-2017-OEFA -CD, Determinan fecha en las cuales el OEFA asume funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de actividades contenidas en las divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme,** publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de marzo de 2017.

Artículo 1.- Determinar que a partir del 31 de marzo de 2017 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades contenidas en las divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme -CIIU: (i) División 26: Fabricación de productos minerales no metálicos y sus Clases números 2610, 2691, 2692, 2693, 2694, 2696 y 2699; (ii) División 27: Fabricación de metales comunes y su Clase número 2720; (iii) División 28: Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo y sus Clases números 2811, 2812, 2813, 2891, 2892, 2893 y 2899; y, (iv) División 31: Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos NCP y sus Clases números 3110, 3120, 3130, 3140, 3150 y 3190; considerando su equivalente en la Revisión 4.

- ²¹ **Ley del SINEFA**

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.

- ²² **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA,** publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen

ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

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)²³.
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁴, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
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 ordenamiento 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

precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁴ LGA

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

“Constitución Ecológica”, dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁵.

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 fundamental²⁶ 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 preserve²⁷; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.
21. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁹: (i) el 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 armónica³⁰; 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

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁶ **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.

²⁷ 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».

²⁸ 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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³⁰ 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.

garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³¹.

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 inciertos³².
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 PAS.

IV. ADMISIBILIDAD

25. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 220° del TUO de la LPAG³³, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si ha operado la caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo establecido en el artículo 259° del TUO de la LPAG.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³³ TUO DE LA LPAG, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

Artículo 218.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación (...)

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

27. La caducidad administrativa del procedimiento administrativo sancionador involucra la aplicación de un límite temporal al plazo otorgado para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador y la emisión de la resolución correspondiente. Mediante la aplicación de esta figura, el legislador ha querido solucionar los casos en que los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por los órganos competentes quedan paralizados³⁴, afectando los derechos de los administrados involucrados.
28. El artículo 259° del TUO de la LPAG regula la figura de la caducidad administrativa del PAS. En el numeral 1, se establece que los procedimientos administrativos sancionadores deben ser resueltos en un plazo de nueve (9) meses, contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos al administrado. Excepcionalmente, el plazo en mención puede ser ampliado como máximo por tres (3) meses, mediante resolución emitida por la autoridad competente que justifique dicha ampliación³⁵.
29. Respecto a la caducidad administrativa del procedimiento administrativo, Morón Urbina señala lo siguiente³⁶:

(...) En tal sentido, una vez transcurrido el plazo establecido por la norma y, al no haber existido una actuación determinada por parte del sujeto llamado a realizarla, operará la caducidad y se perderá la posibilidad de conseguir, obtener, alcanzar o llegar a una posición jurídica determinada. Luego, la declaración de esta caducidad solo tiene efectos declarativos para los intervinientes en la relación jurídica, puesto que basta el cumplimiento de las condiciones para que se configure la caducidad. Estas condiciones son las siguientes:

- (i) La falta de la actuación administrativa determinada por la normativa. El sujeto puede haber realizado otro tipo de acciones, pero la norma exigirá una

³⁴ Tras exponer cómo la 'Administración puede impunemente paralizar el procedimiento, salvo las teóricas y platónicas medidas sobre responsabilidad del funcionario culpable de ello', afirmaba: 'Ahora bien: en los procedimientos incoados de oficio no estaría de más aplicar la institución de la caducidad para evitar los supuestos, nada infrecuentes, de procedimientos incoados por la Administración –por ejemplo, sancionadores– que quedan paralizados cuanto quiera el órgano competente, con los perjuicios que ello ocasiona al presunto culpable. Si la caducidad tiene su fundamento en razones de seguridad jurídica, en evitar la incertidumbre que supone un procedimiento en marcha, no existe razón alguna para no aplicar la caducidad a los procedimientos incoados de oficio'. LOPEZ RAMÓN, Fernando. La caducidad del procedimiento de oficio. En: Revista de Administración Pública. N° 194. Madrid, mayo-agosto 2014. p. 17. En: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4792824.pdf> Consultado el 22 de enero de 2019.

³⁵ **TUO de la LPAG**
Artículo 259°. - Caducidad

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.
Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

³⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica, 2017. pp. 526-527.

actuación determinada en el plazo previsto, cuya omisión configura la primera condición para que opere la caducidad. En el caso del procedimiento administrativo sancionador, la norma requiere la resolución del procedimiento antes del cumplimiento del plazo de caducidad.

- (ii) El transcurso del tiempo establecido por la norma para el ejercicio de un derecho o el elemento objetivo de la caducidad. Excedido el límite temporal, el procedimiento caduca. Cabe señalar que la acción del sujeto no interrumpe el cómputo del plazo de caducidad (...).

30. De lo expuesto, se tiene que la caducidad administrativa se erige como una institución encaminada a salvaguardar la seguridad jurídica ante la inactividad de la Administración, evitando, en todo caso, la existencia de dilaciones innecesarias dentro de los procedimientos administrativos donde el Estado ejerce su potestad sancionadora.

31. Sobre el procedimiento administrativo sancionador, conforme lo señalado en el artículo 255° del TUO de la LPAG, el PAS se inicia con la notificación de cargos al posible sancionado:

TUO de la LPAG

Artículo 255°.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones: (...)

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

32. Ello ha sido recogido, de manera expresa, en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD:

RPAS del OEFA

Artículo 5.- Inicio del procedimiento administrativo sancionador

- 5.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la imputación de cargos al administrado, la cual es realizada por la Autoridad Instructora, de conformidad con lo dispuesto en el Numeral 3 del Artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

33. Asimismo, en el artículo 7° de la mencionada norma se establece que, antes de la emisión de la resolución final, se puede variar la imputación de cargos:

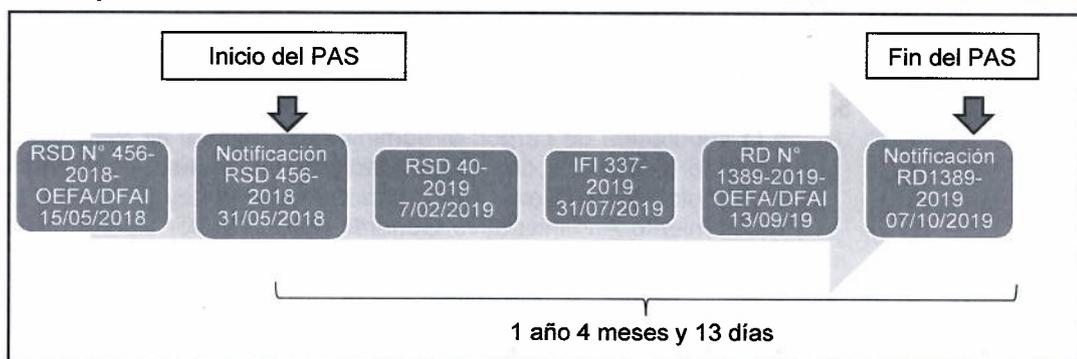
Artículo 7.- Variación de la imputación de cargos

En cualquier etapa del procedimiento, antes de la emisión de la resolución final, se pueden ampliar o variar las imputaciones; otorgando al administrado

un plazo para presentar sus descargos conforme a lo establecido en el Numeral 6.1 del Artículo 6 del presente Reglamento.

34. Por lo expuesto, esta Sala considera que la resolución de variación de cargos constituye un acto administrativo emitido dentro de un procedimiento administrativo sancionador; razón por la cual, no puede ser considerado como el acto que da inicio al PAS.
35. En el caso en concreto, en su recurso de apelación, el administrado alegó que la resolución que determina responsabilidad fue emitida vencido el plazo de caducidad administrativa señalado en el artículo 259° del TUO de la LPAG; por lo que, deberá entenderse que el presente PAS ha caducado administrativamente y disponer su archivo.
36. Dicho ello, resulta pertinente establecer si el pronunciamiento de la DFAI se efectuó dentro del plazo legalmente establecido.
37. En este punto, resulta conveniente precisar que, si bien mediante la Resolución Subdirectorial de Variación del 7 de febrero de 2019, la SFAP realizó una variación de la imputación de cargos; no obstante, ello no varía la fecha de inicio del PAS, ni supone la ampliación del plazo de caducidad administrativa³⁷, por lo que deberá efectuarse el cómputo del plazo de nueve meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos, tal como lo establece el artículo 259° del TUO de la LPAG.
38. De la revisión de los documentos obrantes en el expediente, se aprecia que el PAS se inició el 31 de mayo de 2018³⁸, a través de la notificación de la Resolución Subdirectorial N° 456-2018-OEFA/DFAI, por lo que su plazo de caducidad administrativa vencía el 28 de febrero de 2018; no obstante, el tiempo empleado por la autoridad decisora en su tramitación fue mayor, conforme se muestra en el grafico siguiente:

Etapas del Procedimiento Administrativo Sancionador incoado contra Ital Gres



³⁷ Cabe precisar que, de la revisión de los obrantes en el Expediente, no se advierte la emisión de una resolución que disponga la ampliación del plazo de caducidad.

³⁸ Cédula de notificación 486-2018. Folio 18.

- 
39. De lo referido se advierte que la DFAI excedió el plazo de caducidad administrativa establecido. Por lo que, en aplicación de los numerales 2 y 3 del artículo 259° del TUO de la LPAG³⁹, esta Sala considera que corresponde declarar la caducidad administrativa del PAS seguido contra Ital Gres, y, en consecuencia, se ordena su archivo.
40. Sobre este último, corresponde precisar que el mencionado artículo del TUO de la LPAG dispone que la caducidad administrativa opera automáticamente, pudiendo ser declarada de oficio por el órgano competente; competencia que ha sido asumida por este órgano Colegiado, con motivo del recurso de apelación interpuesto por Ital Gres.
41. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que corresponderá a la SFAP de la DFAI del OEFA, en su calidad de Autoridad Instructora, evaluar si corresponde el inicio de un nuevo PAS, tomando en cuenta, además, que la declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente, conforme a lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 259° del TUO de la LPAG⁴⁰.
42. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por Ital Gres en su recurso de apelación.



De conformidad con lo dispuesto en el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-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° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.



³⁹ **TUO de la LPAG**
Artículo 259°.- Caducidad administrativa del procedimiento administrativo sancionador
2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo. (...)
3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.



⁴⁰ **TUO de la LPAG**
Artículo 259°.- Caducidad administrativa del procedimiento administrativo sancionador
4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción.
5. La declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente. Asimismo, las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres (3) meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan, pudiéndose disponer nuevas medidas de la misma naturaleza en caso se inicie el procedimiento sancionador.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar la **CADUCIDAD** administrativa del procedimiento administrativo sancionador seguido contra **ITAL GRES INDUSTRIAL S.A.C.** en el Expediente N° 1808-2018-OEFA/DFAI/PAS; y, en consecuencia, corresponde **ARCHIVAR** el mismo, dejando a salvo la adopción de las medidas que correspondan por parte de la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a **ITAL GRES INDUSTRIAL S.A.C.** y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ

Presidenta

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

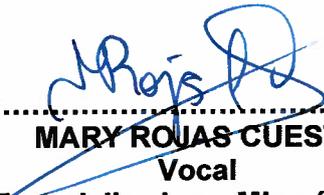
.....
MARCOS MARTÍN YUI PUNIN

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
HEBERT TASSANO VELAOCHAGA
Vocal
**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
MARY ROJAS CUESTA
Vocal
**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA
Vocal
**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 025-2019-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 15 páginas.