



EXPEDIENTE : N° 155-2013-OEFA/DFSAI/PAS  
 ADMINISTRADO : PERUANA DE COMBUSTIBLES S.A.  
 UNIDAD AMBIENTAL : PLANTA ENVASADORA DE GLP  
 UBICACIÓN : DISTRITO DE LURIGANCHO, PROVINCIA Y  
 DEPARTAMENTO DE LIMA  
 SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS

Lima, 21 de enero de 2014

**SUMILLA:** Se declara fundado el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa Peruana de Combustibles S.A. contra la Resolución Directoral N° 452-2013-OEFA/DFSAI.

En tal sentido, se dispone la variación de la sanción de una multa de 3.47 UIT a una amonestación por cada infracción.

#### I. ANTECEDENTES

- El 20 de mayo de 2013 a través de la Resolución Subdirectoral N° 379-2013-OEFA-DFSAI/SDI, la Subdirección de Instrucción e Investigación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra la empresa Peruana de Combustibles S.A. (en adelante, Peruana de Combustibles), imputándole a título de cargo no haber presentado la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes al año 2011 ni el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, dentro del plazo legal establecido.



Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 452-2013-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2013, notificada el 17 de octubre del mismo año, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA resolvió sancionar a Peruana de Combustibles con una multa total ascendente a 3.47 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por los incumplimientos a la normativa ambiental vigente que se detallan en el siguiente cuadro:

N°	Conducta imputada	Norma incumplida	Tipificación de la Infracción	Sanción
1	No presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011, dentro del plazo legal establecido.	Artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, en concordancia con el Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 1.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	1.21 UIT
2	No presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, dentro del plazo legal establecido.	Artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, en concordancia con el Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 1.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	2.26 UIT
<b>TOTAL</b>				<b>3.47 UIT</b>



3. A tal efecto, el 23 de octubre de 2013, la empresa Peruana de Combustibles interpuso recurso de reconsideración contra lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 452-2013-OEFA/DFSAI, alegando como argumentos los siguientes<sup>1</sup>:
- (i) Mediante Resolución Directoral N° 452-2013-OEFA/DFSAI fue sancionada con una multa ascendente a 3.47 UIT por no haber cumplido con presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, habiéndose consignando en la parte considerativa de la referida resolución que no se habría presentado descargos al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
  - (ii) No obstante, indica que a través del escrito de fecha 27 de mayo de 2013, presentó ante el OEFA los descargos a la Resolución Subdirectoral N° 379-2013-OEFA-DFSAI/SDI, los mismos que no habrían sido merituados en la resolución de primera instancia impugnada.
  - (iii) Para ello, adjunta copia simple del cargo de presentación ante el OEFA del escrito del 27 de mayo de 2013, lo que constituiría la nueva prueba instrumental que sustenta su recurso de reconsideración.

## II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

4. Mediante la presente resolución se pretende determinar lo siguiente:
- (i) Si el recurso de reconsideración interpuesto Peruana de Combustibles resulta o no procedente.
  - (ii) De ser el caso, determinar si corresponde declarar fundado o infundado el recurso de reconsideración interpuesto.

## III. ANÁLISIS

### 1. Procedencia del recurso de reconsideración

5. La empresa Peruana de Combustibles interpuso recurso de reconsideración dentro de los quince (15) días hábiles establecidos en el numeral 24.4 del artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2013-OEFA/CD<sup>2</sup>. Asimismo, adjuntó como medio de prueba la copia simple del cargo del escrito del 27 de mayo de 2013, presentado ante el OEFA.
6. Con la finalidad de evaluar el medio probatorio presentado, en el artículo 208° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>3</sup> (en adelante LPAG)

<sup>1</sup> Folios del 34 al 57 del Expediente.

<sup>2</sup> Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.  
Título V  
Los recursos administrativos  
"Artículo 24°.- Impugnación de Actos Administrativos  
(...)  
24.4 Los recursos administrativos deberán presentarse en el plazo de quince (15) días hábiles contando desde la notificación del acto que se impugna".

<sup>3</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.





- se establece que el recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba.
7. Sobre el particular, Juan Carlos Morón Urbina<sup>4</sup> señala que el recurso de reconsideración es el recurso optativo que puede interponer el administrado ante la misma autoridad emisora de una decisión controvertida, a fin que evalúe la nueva prueba aportada, y por acto de contrario imperio, proceda a modificarlo o revocarlo.
  8. Cabe señalar que la nueva prueba aportada está referida a la presentación de un nuevo medio probatorio, que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de alguno de los puntos materia de controversia. En efecto, no resultan idóneos como nueva prueba, una nueva argumentación jurídica sobre los mismos hechos<sup>5</sup>.
  9. Debe de destacarse que para la determinación de prueba nueva, a efectos de la aplicación del artículo 208° de la LPAG, debe distinguirse: (i) el hecho materia de la controversia que requiere ser probado; y (ii) el hecho que es invocado para probar la materia controvertida. En tal sentido, deberá acreditarse la relación directa entre la nueva prueba y la necesidad del cambio de pronunciamiento. Es decir, deberá evidenciarse la pertinencia de la nueva prueba que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de algunos de los puntos controvertidos.
  10. En consecuencia, la nueva prueba debe de servir para demostrar algún nuevo hecho o circunstancia, idea que es perfectamente aplicable a la finalidad del recurso de reconsideración, la cual es controlar las decisiones de la administración en términos de verdad material y ante la posibilidad de la generación de nuevos hechos. En consecuencia, para esta nueva evaluación se requiere de un nuevo medio probatorio, la cual tenga como finalidad la modificación de la situación en la que se resolvió inicialmente.
  11. Además, cabe agregar que el recurso de reconsideración no es una vía idónea para el reexamen de los argumentos y pruebas presentadas por el administrado durante la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, sino que su camino está orientado a hechos nuevos y pruebas nuevas que no hayan sido analizados por esta Dirección. En tal sentido, los argumentos referidos a una diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trata de cuestiones de puro derecho poseen como mecanismo de revisión el recurso de apelación, conforme a lo establecido en el artículo 209° del LPAG<sup>6</sup>.
  12. En ese sentido, la empresa Peruana de Combustibles presenta como nueva prueba, copia de los descargos presentados ante el OEFA el 27 de mayo de 2013.



**"Artículo 208°.- Recurso de Reconsideración**

*El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación".*

<sup>4</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Octava Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 612.

<sup>5</sup> Ídem. Pág. 614 y 615.

<sup>6</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

**"Artículo 209°.- 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".*



13. Por lo tanto, en la medida que dicho escrito no fue evaluado con anterioridad al momento de emitir la resolución de primera instancia, constituye la nueva prueba instrumental que sustenta el recurso de reconsideración.
14. En consecuencia, conforme a lo establecido en la LPAG, el recurso de reconsideración interpuesto por Peruana de Combustibles resulta procedente.

**III.2 La presentación de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, a través del escrito ingresado al OEFA con fecha 01 de febrero de 2012.**

15. En su recurso de reconsideración, Peruana de Combustibles señaló que sí cumplió con presentar ante la autoridad competente la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012.
16. Para ello, adjuntó a su referido recurso la copia del escrito de descargos presentado el 27 de mayo de 2013, así como el cargo de recepción de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012 de fecha 01 de febrero de 2012<sup>7</sup>.
17. De la revisión del indicado cargo de presentación, se verifica que en efecto, el 01 de febrero de 2012, Peruana de Combustibles presentó ante el OEFA los referidos documentos.
18. En este contexto, cabe precisar que el artículo 37° de la Ley General de Residuos Sólidos<sup>8</sup> (en adelante, LGRS) establece que los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal se encuentran obligados a presentar ante el OEFA los siguientes documentos:



- (i) Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.
  - (ii) 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 Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, RLGRS).
19. Asimismo, el artículo 115° del RLGRS<sup>9</sup> establece que la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos debe ser presentada dentro de los primeros quince

<sup>7</sup> Folio 41 del Expediente.

<sup>8</sup> **Ley N° 27314. Ley General de Residuos Sólidos.**  
"Artículo 37°.- 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 (...)"

<sup>9</sup> **Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.**  
"Artículo 115°.- 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



- (15) días hábiles de cada año y según el formulario consignado en el Anexo 1 del RLGSR, acompañada del respectivo Plan de Manejo de Residuos que se estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente.
20. Con el fin de cumplir con la obligación señalada en el párrafo precedente, la presentación de los referidos documentos debe efectuarse dentro de los primeros quince (15) días hábiles del cada año, es decir, en el caso materia de análisis Peruana de Combustibles debió remitirlos hasta el 20 de enero del 2012.
  21. De la revisión de los actuados en el presente expediente, se advierte que la administrada presentó la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012 el **01 de febrero de 2012**, esto es, fuera del plazo legal establecido.
  22. Si bien se ha acreditado la presentación de los referidos documentos fuera de plazo establecido, lo cierto es que dicha presentación se efectuó con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, de lo cual se advierte que Peruana de Combustibles subsanó de manera voluntaria los referidos incumplimientos.

### III.2 Determinación de la Sanción

23. En el presente caso ha quedado acreditado que Peruana de Combustibles:
  - (i) Infringió lo dispuesto en el artículo 37° de la LGRS, en concordancia con el artículo 115° del RLGSR al no haber presentado la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011, dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2012.
  - (ii) Infringió lo dispuesto en el artículo 37° de la LGRS, en concordancia con el artículo 115° del RLGSR al no haber presentado el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, dentro de los primeros quince (15) días hábiles de dicho año.



#### III.2.1 De la aplicación del Principio de Retroactividad Benigna

24. El numeral 5 del artículo 230° de la LPAG desarrolla el Principio de Irretroactividad, el cual establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, **salvo que las posteriores le sean más favorables**<sup>10</sup>.
25. Respecto al referido Principio, Morón Urbina<sup>11</sup> señala que *"El principio enunciado contiene una excepción valiosa: si hubiere una norma posterior, que, integralmente considerada, fuera más favorable al administrado, debe serle aplicada. En tal*

---

ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA."

<sup>10</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.  
"Artículo 230°.- Principios de la Potestad Sancionadora Administrativa  
(...)"

5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.  
(...)"

<sup>11</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*. Octava Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2009, p.711.



*sentido, si luego de la comisión del ilícito administrativo, en los términos de la norma preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva norma es, en su consideración integral, más benigna para el administrado, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso por serle más favorable o benigna, pese a no haber regido al momento en que se ejecutara el ilícito administrativo”.*

26. En el mismo sentido, Nieto García<sup>12</sup> refiere que las normas más favorables sólo podrán ser invocadas en los procedimientos en que no se ha alcanzado un pronunciamiento firme por parte de la autoridad administrativa que ve la causa.
27. En esa misma línea, en la Resolución N° 207-2013-ODFA/TFA, emitida por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA en el expediente N° 102-2012-DFSAI/PAS<sup>13</sup>, mediante la cual se declaró de oficio la nulidad del acto administrativo, emitido en primera instancia, señaló lo siguiente:

*“31.- En tal sentido, es innegable que las entidades competentes para la imposición de sanciones tienen la obligación de aplicar la norma más favorable al administrado en el caso que ocurra una modificación normativa antes de un pronunciamiento firme, de ese modo, **el principio de retroactividad benigna puede ser aplicable también en fase de resolución del recurso presentado.***

*32.-El fundamento de esta regla es que si luego de la comisión de la falta, el legislador considera suficiente una intervención menos gravosa sobre los bienes jurídicos protegidos, carece de sentido que el Estado siga sosteniendo la regla anterior en aras de la seguridad jurídica cuando actualmente lo considera innecesario.*

*(...).”*

(El resaltado es agregado)



Por tanto, en virtud de lo expuesto, de verificar la autoridad administrativa una modificación normativa que sea más favorable para el administrado, deberá aplicar esta norma en lugar de la norma vigente al momento de la comisión del ilícito administrativo, toda vez que la norma posterior le resultará más beneficiosa.

### III.2.2 De la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD

29. El 28 de noviembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, mediante la cual se aprueba el “Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia” (en adelante, el Reglamento).
30. El Reglamento tiene por finalidad regular y determinar los supuestos en los que un administrado, bajo el ámbito de competencia del 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, de conformidad 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, modificada por la Ley N° 30011.

<sup>12</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Tecnos. Madrid. 4ª edición, 2005, pp. 244-245.

<sup>13</sup> Expediente N° 102-2012-DFSAI/PAS seguido contra la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo operada por la empresa Inti Gas S.A.



31. Asimismo, contempla un listado enunciativo de hallazgos de menor trascendencia, entre los cuales se encuentra el referido a no presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan del Manejo de Residuos Sólidos en el plazo establecido, presentarlo de forma incompleta y/o de modo distinto al solicitado<sup>14</sup>.
32. El literal a) de numeral 6.4 del artículo 6° del Reglamento<sup>15</sup> señala que los hallazgos detectados durante el desarrollo de la supervisión podrán ser subsanados posteriormente por iniciativa del administrado.
33. La Única Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento señala que sus disposiciones no serán aplicables para los hallazgos de menor trascendencia que a la fecha de su entrada en vigencia se encuentren siendo investigados en un procedimiento administrativo sancionador. No obstante, la Autoridad Decisora podrá calificar dicho hallazgo como infracción leve y sancionarlo con una amonestación, siempre que el administrado acredite haberlo subsanado.
34. Dado que Peruana de Combustibles presentó la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 con fecha 01 de febrero de 2012, se verifica que la referida empresa subsanó de manera voluntaria las conductas infractoras antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
35. En el presente caso, cabe señalar que si bien Peruana de Combustibles incurrió en las conductas infractoras el 20 de enero de 2012, en aplicación del Principio de Retroactividad Benigna, corresponde sancionarla de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento, toda vez que la sanción que contiene es más beneficiosa para la administrada respecto de la establecida en el numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.



Por tanto, corresponde sancionar a Peruana de Combustibles con una **amonestación** por la comisión de cada una de las infracciones.

En uso de las facultades conferidas en el literal n) del artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

<sup>14</sup> Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

ANEXO

Hallazgos de menor trascendencia

Referidos a la remisión de información	
1.2	No presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos en el plazo establecido, o presentarlo en forma incompleta y/o modo distinto al solicitado.
1.4	No presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos en el plazo establecido, o presentarlo en forma incompleta y/o modo distinto al solicitado.

<sup>15</sup> Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

**“Artículo 6° Subsanación voluntaria de hallazgos detectados por la Autoridad de Supervisión Directa.**

(...)

6.4 Los hallazgos detectados durante el desarrollo de la supervisión, podrán ser subsanados posteriormente conforme a las siguientes reglas:

a) La subsanación se puede realizar a iniciativa del administrado. En este caso, el administrado subsana el hallazgo detectado y comunica ello a la Autoridad de Supervisión Directa. Los efectos de esta subsanación dependerán de la naturaleza del hallazgo, conforme a lo previsto en el Numeral 6.3 precedente.


(...).”

**SE RESUELVE:**

**Artículo Único.-** Declarar fundado el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa Peruana de Combustibles S.A. contra la Resolución Directoral N° 452-2013-OEFA/DFSAI, disponiendo la variación de la sanción de la multa de 3.47 UIT a una amonestación por cada una de las conductas infractoras, de acuerdo al siguiente detalle:

N°	Conducta infractora	Norma que tipifica la infracción administrativa	Norma que establece la sanción	Sanción
1	No presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011, dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2012.	Artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, en concordancia con el Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.	Amonestación
2	No presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2012.	Artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, en concordancia con el Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.	Amonestación

Regístrese y comuníquese.

  
-----  
**María Luisa Egúsqiza Mori**  
Directora de Fiscalización, Sanción y  
Aplicación de Incentivos  
Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA