

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 033 -2014-OEFA/TFA

EXPEDIENTE N° : 036-2011-DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : SOCIEDAD MINERA DE RESPONSABILIDAD LIMITADA EL ROSARIO DE BELÉN
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 003-2014-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se revoca la apelada por haber prescrito la potestad sancionadora de la administración para determinar la existencia de la infracción vinculada al incumplimiento de la normativa de residuos sólidos y, asimismo, se confirma sus demás extremos"

Lima, 28 FEB. 2014

I. ANTECEDENTES

1. Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada el Rosario de Belén¹ (en adelante, Rosario de Belén) es titular de la unidad minera "Patibal", ubicada en el distrito de Angasmarca, provincia de Santiago de Chuco, departamento de La Libertad.
2. Del 10 al 12 de noviembre de 2009, la supervisora externa Asesores y Consultores Mineros S.A. – ACOMISA, por encargo del Organismo Supervisor de la Inversión en

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20481021821.

Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN), realizó una supervisión regular en las instalaciones de la unidad minera de titularidad de Rosario de Belén.

3. Conforme se desprende del "Informe de Supervisión Regular Cumplimiento de las Normas de Protección y Conservación del Ambiente Año 2009" (en adelante, Informe de Supervisión)², el supervisor verificó que Rosario de Belén, entre otros, incumplió la normativa de residuos sólidos y compromisos ambientales establecidos en su Estudio de Impacto Ambiental.
4. El 19 de mayo de 2011, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) notificó a Rosario de Belén la Carta N° 050-2011-OEFA/DFSAI³ comunicándole el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, en virtud de los hechos verificados durante la supervisión.
5. El 13 de junio de 2011, Rosario de Belén presentó sus descargos⁴ respecto a las imputaciones realizadas mediante la Carta N° 050-2011-OEFA/DFSAI.
6. El 7 de enero de 2014, DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 003-2014-OEFA/DFSAI⁵, a través de la cual impuso a Rosario de Belén una multa de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)⁶, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Sanción

Hecho imputado	Norma incumplida	Tipificación	Sanción
1. En el área ubicada en las coordenadas UTM Este 828232 y Norte 9094412, en el área colindante a la Planta de Tratamiento de	Artículo 13° y numeral 2 del artículo 16° de la Ley N° 27314 (en adelante, LGRS) ⁷ .	Literal a) del numeral 1 del artículo 145° y	20 UIT

² Fojas 4 a 207.

³ Fojas 265 a 267.

⁴ Fojas 299 a 309.

⁵ Fojas 367 a 390.

⁶ De acuerdo al Artículo 2° de la parte resolutive de la Resolución Directoral N° 003-2014-OEFA/DFSAI, se dispuso el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador en los extremos referidos al Hecho imputado N° 2, Hecho imputado N° 3 y Hecho imputado N° 4.

⁷ Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de marzo de 2010.

"Artículo 13°.- Disposiciones generales de manejo

El manejo de residuos sólidos realizado por toda persona natural o jurídica deberá ser sanitaria y ambientalmente adecuado, con sujeción a los principios de prevención de impactos negativos y protección de la salud, así como a los lineamientos de política establecidos en el Artículo 4."

"Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal

El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable

Soluciones y en el área de almacenamiento de residuos sólidos, se observa una cantidad considerable de chatarra y líquidos almacenados sin condiciones básicas de manejo técnico, de manera inadecuada y sobre suelo natural, sin el correspondiente control de escorrentías ni la adecuada segregación y carente de señalización.	Numeral 5 del artículo 25° Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, RLGRS) ⁸ .	numeral 1 del artículo 147° del RLGRS ⁹ .	
2. La empresa minera no ha realizado la construcción de la planta de tratamiento de aguas ácidas provenientes de los tajos y no se encuentra implementada la captación de aguas que provienen de los tajos, lo que	Artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM (en adelante, RPAAMM) ¹⁰ .	Numeral 3.1 del Punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM ¹¹ .	10 UIT

por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.

Los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables de:

(...)

2. Contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.*

- ⁸ 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 27 de julio de 2004.

"Artículo 25°.- Obligaciones del generador

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

(...)

5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste (...)."

- ⁹ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos

"Artículo 145°.- Infracciones

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

1. Infracciones leves.- en los siguientes casos:

a) Negligencia en el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos (...)."

"Artículo 147°.- Sanciones

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

1. Infracciones leves:

a. Amonestación por escrito en donde se le obliga a corregir la infracción; y,

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

- ¹⁰ Decreto Supremo N° 016-93-EM que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica

"Artículo 6°.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 225° de la Ley, es obligación del titular poner en marcha y mantener programas de previsión y control contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental y/o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, basados en sistemas adecuados de muestreo, análisis químicos, físicos y mecánicos, que permitan evaluar y controlar en forma representativa los efluentes o residuos líquidos y sólidos, las emisiones gaseosas, los ruidos y otros que puedan generar su actividad, por cualquiera de sus procesos cuando éstos pudieran tener un efecto negativo sobre el medio ambiente. Dichos programas de control deberán mantenerse actualizados, consignándose en ellos la información referida al tipo y volumen de los efluentes o residuos y las concentraciones de las sustancias contenidas en éstos."

- ¹¹ Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, que aprueba la escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de setiembre de 2000.

"ANEXO

3. MEDIO AMBIENTE

3.1. Infracciones de las disposiciones referidas a medio ambiente contenidas en el TUO, Código del Medio Ambiente o Reglamento de Medio Ambiente, aprobado por D.S. N° 016- 93-EM, y su modificatoria, aprobado por D.S. N°

constituiría incumplimiento a los compromisos asumidos en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado mediante Resolución Directoral N° 393-2007-MEM/AAM.			
Multa total			30 UIT

Elaboración Propia

7. La Resolución Directoral N° 003-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos jurídicos:

- (i) Se verificó a través de las fotografías N° 9, 10 y 17¹² del Informe de Supervisión que el administrado no realizó el almacenamiento de sus residuos sólidos de manera sanitaria y ambientalmente adecuada en tres áreas de la Unidad Minera Patibal¹³, ya que de las imágenes se aprecia que en dichas zonas existían residuos de chatarra y líquidos sin condiciones básicas de manejo técnico, almacenados de manera inadecuada sobre suelo natural, sin señalización, sin control de escorrentías ni adecuada segregación.
- (ii) La subsanación realizada por el administrado de manera posterior a la supervisión resulta inadecuada ya que, de la imagen proporcionada por el administrado, se apreció que los trabajos de impermeabilización respectivos se llevaron a cabo con arcilla.
- (iii) Del Informe N° 1166-2007-MEM-AAM/LBC/WAL/PR, que consta como anexo de la Resolución Directoral N° 393-2007-MEM/AAM con la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, EIA) del proyecto Patibal, se aprecia la obligación de Rosario de Belén de construir una Planta de Tratamiento de Aguas Ácidas¹⁴.
- (iv) Durante la supervisión se constató que dicha planta no había sido construida pese a que habían transcurrido dos años desde que se aprobó su EIA a través de la Resolución Directoral N° 393-2007-MEM/AAM de fecha 7 de diciembre de 2007. En ese sentido, se constituyó un incumplimiento al EIA correspondiente.

059-93-EM; D.S. N° 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; D. Ley N° 25763 Ley de Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. N° 012-93-EM; Resoluciones Ministeriales N° 011-96-EM/VMM, N° 315-96-EM/VMM y otras normas modificatorias y complementarias, que sean detectadas como consecuencia de la fiscalización o de los exámenes especiales el monto de la multa será de 10 UIT por cada infracción, hasta un máximo de 600 UIT (...)."

¹² Fojas 59 y 63.

¹³ Área ubicada en las coordenadas UTM Este 828232 y Norte 9094412; área colindante a la Planta de Tratamiento de Soluciones y en el área de almacenamiento de residuos sólidos.

¹⁴ Fojas 124 y 125.

8. El 22 de enero de 2014, Rosario de Belén apeló Resolución Directoral N° 003-2014-OEFA/DFSAI¹⁵ solicitando que este Tribunal la revoque, argumentando lo siguiente:
- a) La prescripción ha operado en este caso ya que, desde la fecha en que se detectaron las supuestas infracciones hasta que se impuso la sanción, transcurrió más de cuatro años.
 - b) Se considera como fecha de verificación de la infracción el inicio de la supervisión, es decir, el 10 de noviembre de 2009.

II. COMPETENCIA

9. 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, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)¹⁶.
10. En mérito a lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁷, el OEFA es un organismo público

¹⁵ Escrito con registro N° 03857 (Fojas 395 a 403).

¹⁶ Decreto Legislativo N° 1013, 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 N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

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

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

(...)

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:

(...)

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 emitidas por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

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

11. 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 OEFA¹⁸.
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN²⁰) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010²¹, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²², los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo

(...)

¹⁸ 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".

¹⁹ Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM – Aprueban 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."

²⁰ 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 OSINERGMIN

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

²¹ Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD, Aprueban aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2010.

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

²² Ley N° 29325.

"Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental, modificado por Ley N° 30011, publicada el 26 de abril de 2013.

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

N° 022-2009-MINAM²³, y el artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD²⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas a resolver, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁵.
15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente²⁶, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos,

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. (...)

²³ 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:

- a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley".

²⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.
"Artículo 3°.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental
El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia."

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

²⁶ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.
"Artículo 2°.- Del ámbito
(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual

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.

16. Cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En esa situación, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional del conjunto de normas jurídicas que regulan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁷.
18. 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 fundamental*²⁸ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida así como el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁹; y, (iii) como *conjunto de obligaciones* impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.
19. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio

y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros."


²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

²⁸ 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".


²⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC (Fundamento jurídico 4) ha señalado lo siguiente:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite, (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".


³⁰ 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.

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 inciertos³¹.

20. En tal contexto, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Bajo este marco constitucional que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas, así como las obligaciones de los particulares vinculados a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS A RESOLVER

22. La resolución de las controversias planteadas en el presente caso se puede realizar a partir del análisis de los aspectos relevantes de las cuestiones controvertidas en el expediente. De acuerdo con esta metodología, las respuestas a las controversias jurídicas, formuladas a modo de preguntas principales que a su vez se pueden sustentar en preguntas y respuestas secundarias, resuelven la controversia planteada³².

23. A juicio de este Tribunal, la cuestión controvertida en el presente caso es la siguiente:

- (i) Única cuestión controvertida: Si la potestad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas en el presente procedimiento administrativo sancionador ha prescrito.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³² Una metodología para el trabajo jurídico similar a la adoptada por el Tribunal es propuesta por Marcial Rubio Correa que señala lo siguiente:

"Del cotejo de los hechos de la realidad y los elementos aportados al caso por el sistema jurídico, aparecen los problemas que deben ser solucionados desde el Derecho.
Los problemas son de dos tipos: principales (o centrales) y accesorios (o secundarios), ambos importantes. El problema principal es aquel cuya respuesta resuelve el caso planteado (...).
Los problemas accesorios son los que contribuyen a resolver el problema principal (...).
Los problemas deben ser formulados clara y distintamente (primera regla de Descartes) y analizados hasta en sus unidades de problema más elementales (segunda regla)".

Ver: RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Sexta Edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 1993. pp. 360 - 361.

- Si las infracciones son de naturaleza instantánea o continuada.
- Si la facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa vinculada al indebido almacenamiento de residuos sólidos ha prescrito.
- Si la facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa vinculada a la no construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Ácidas ha prescrito.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Única cuestión controvertida: Si la potestad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas en el presente procedimiento administrativo sancionador ha prescrito

24. Según lo señalado en los literales a) y b) del considerando 8 de la presente resolución, Rosario de Belén sostiene que la facultad sancionadora de la Administración había prescrito, ya que desde que se detectó la supuesta infracción (10 de noviembre de 2009) hasta que se emitió la Resolución Directoral (7 de enero de 2014) habían transcurrido más de cuatro años.

Sobre la prescripción de la potestad sancionadora de la autoridad

25. Respecto a la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA, es necesario indicar que ni la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD, norma vigente al momento de inicio del presente procedimiento, ni la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, establecen un plazo para la prescripción de la mencionada potestad. En este sentido, se aplica supletoriamente las disposiciones contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley N° 27444 (en adelante, Ley N° 27444), que sí establece un plazo para la prescripción de la potestad sancionadora.
26. En efecto, según los numerales 233.1 y 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444, modificado por el Decreto Legislativo N° 1029, establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones prescribe a los cuatro años de cometida la infracción o desde que cesó la misma, si fuese continuada³³.

³³ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-
 "Artículo 233°.- Prescripción
 233.1 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."

27. Sobre la prescripción en el procedimiento sancionador Hinostroza³⁴ señala lo siguiente:

"La facultad de la autoridad (administrativa) 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 derivan 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 (...). Los administrados plantean la prescripción por vía de defensa y la autoridad deberá resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos (...)"

28. En ese contexto, a efectos de determinar si se produjo la prescripción de la potestad sancionadora, corresponde a este Tribunal determinar la naturaleza de los incumplimientos materia de autos para, posteriormente y en base a ese resultado, realizar el cómputo del plazo prescriptorio.

Si las infracciones son de naturaleza instantánea o continuada

29. Con relación al inicio del cómputo del plazo, de acuerdo con el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444, modificado por el Decreto Legislativo N° 1029³⁵, es preciso analizar si las infracciones cometidas por Rosario de Belén tienen el carácter de instantánea o de acción continuada³⁶ toda vez que de acuerdo con dicha norma,

³⁴ HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto. Proceso Contencioso Administrativo. Grijley. Lima, 2010, p. 235 y 236.

³⁵ Ley N° 27444.

"Artículo 233°.- Prescripción

233.2 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 o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

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 235, 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."

³⁶ 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 consuma 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 (...)"

El mismo autor define a las infracciones instantáneas, como las 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"

Ver: ANGELES DE PALMA, 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

el inicio del cómputo del plazo de prescripción en infracciones instantáneas comienza en la fecha en que se cometió la infracción, mientras que para el caso de las infracciones de acción continuada comienza en la fecha en que cesó la misma.

30. Corresponde especificar que en el procedimiento administrativo sancionador se imputó a Rosario de Belén que:

(a) En el área ubicada en las coordenadas UTM Este 828232 y Norte 9094412, en el área colindante a la Planta de Tratamiento de Soluciones y en el área de almacenamiento de residuos sólidos, se observa una cantidad considerable de chatarra y líquidos almacenados sin condiciones básicas de manejo técnico, de manera inadecuada y sobre suelo natural, sin el correspondiente control de escorrentías ni la adecuada segregación y carente de señalización; y

(b) No ha realizado la construcción de la planta de tratamiento de aguas ácidas provenientes de los tajos y no se encuentra implementada la captación de aguas que provienen de los tajos, lo que constituiría incumplimiento a los compromisos asumidos en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado mediante Resolución Directoral N° 393-2007-MEM/AAM.

31. Respecto al primer hecho imputado, se concluye que tiene carácter de infracción instantánea, pues se consume en el acto mismo de almacenar indebidamente los residuos sólidos, razón por la cual el inicio del plazo de prescripción viene dado por la fecha de la supervisión a las instalaciones de la unidad minera Patibal; es decir, el 10 de noviembre de 2009. Por tanto corresponde tomar dicha fecha como inicio del cómputo del plazo prescriptorio para la infracción vinculada al almacenamiento de residuos sólidos de manera indebida.

32. En cuanto al segundo hecho imputado, se concluye que el incumplimiento del EIA vinculado a la no construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Ácidas constituye una infracción continua o permanente ya que la antijuricidad de dicha omisión se prolonga en el tiempo. En este tipo de infracciones, entonces, el plazo de prescripción empezará a contabilizarse desde que cesó el incumplimiento. Así, la fecha de inicio del cómputo del plazo prescriptorio no corresponde a aquella en que se toma conocimiento del hecho como afirma el administrado.

Conforme con lo antes mencionado, se verifica que la infracción vinculada al indebido almacenamiento de residuos sólidos califica como una infracción instantánea, por lo que el inicio del plazo para su prescripción viene dado por la fecha de la supervisión a la planta Patibal, esto es el 10 de noviembre de 2009.

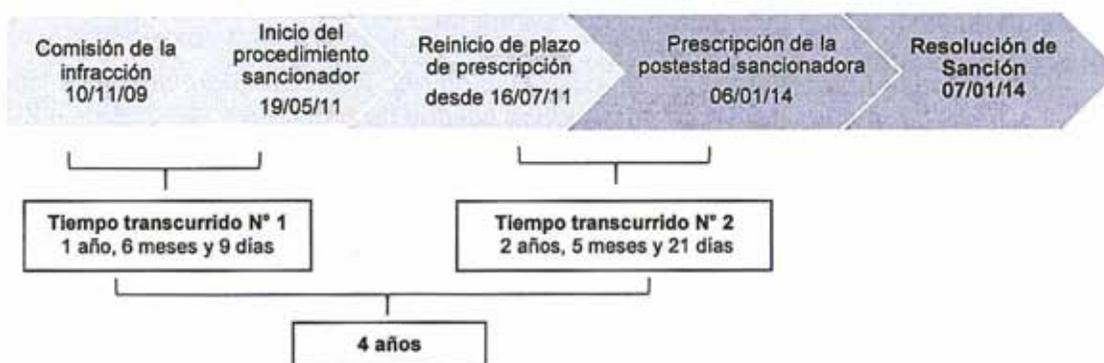
prescripción, En: Civitas Revista española de Derecho Administrativo, núm. 112/2001, Madrid: Editorial Civitas, p. 553.

En el caso de la infracción vinculada al incumplimiento del EIA, el plazo de prescripción no se contabiliza desde la fecha de la supervisión puesto que la misma es una de naturaleza continuada, sino, desde que cesa el incumplimiento.

Si la facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa vinculada al indebido almacenamiento de residuos sólidos ha prescrito

33. Respecto a la infracción vinculada al indebido almacenamiento de residuos sólidos, se verifica que dicha infracción es de carácter instantáneo, razón por la cual el término inicial del plazo viene dado por la fecha de la supervisión; es decir, el 10 de noviembre de 2009.
34. A su vez, el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444 prevé que el cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de los hechos constitutivos de la infracción que sean imputados; reanudándose dicho cómputo si el trámite del procedimiento se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
35. Respecto a ello, el referido cómputo se suspendió cuando se notificó a Rosario de Belén el inicio del procedimiento administrativo sancionador, a través de la Carta N° 050-2011-OEFA/DFSAL; es decir, faltando dos (2) años, cinco (5) meses y veintiún (21) días para el cumplimiento de los cuatro (4) años establecidos en el Numeral 233.1 del Artículo 233° de la Ley N° 27444.
36. Corresponde precisar que mediante la referida comunicación la DFSAL otorgó a la apelante un plazo de quince (15) días hábiles para que presentara sus descargos respecto a los hechos imputados en el presente procedimiento administrativo sancionador, plazo que vencía el día 9 de junio de 2011.
37. Así, conforme lo establece el segundo párrafo del numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444, corresponde verificar si cumplido el plazo otorgado para la presentación de los descargos, el trámite del procedimiento sancionador se mantuvo paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado, para efectos de reanudar el cómputo de prescripción.
38. Al respecto, cabe indicar que el periodo de veinticinco (25) días hábiles terminó el día 15 de julio de 2013 y considerando el tiempo que faltaba para el cumplimiento del plazo prescriptorio de cuatro (4) años establecido en el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444, la potestad sancionadora de la Administración podía ejercerse hasta el 6 de enero de 2014, fecha anterior a la emisión y notificación de la Resolución Directoral N° 003-2014-OEFA/DFSAL.
39. Lo expuesto, se grafica en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2: Cómputo del plazo prescriptorio



40. De acuerdo con lo expuesto, considerando que la potestad sancionadora de la autoridad prescribía el día 6 de enero de 2014, y que la DFSAI emitió y notificó la Resolución Directoral N° 003-2014-OEFA/DFSAI el día 7 de enero de 2014, después del plazo previsto en el numeral 233.1 del artículo 233 de la Ley N° 27444, se concluye que dicha potestad prescribió, por lo que corresponde estimar lo alegado por el administrado.

Por lo expuesto, en el presente caso, se ha producido la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración respecto de la infracción imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador vinculada al indebido almacenamiento de residuos sólidos (descrita en el Cuadro N° 1 del considerando 6 de la presente resolución). En ese sentido, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 003-2014-OEFA/DFSAI de fecha 7 de enero de 2014 y, en consecuencia, disponer el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador respecto a dicha infracción.

Si la facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa vinculada a la no construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Ácidas ha prescrito

41. Respecto a la segunda infracción vinculada al incumplimiento del EIA al no construir una Planta de Tratamiento de Aguas Ácidas, siendo que ésta es una infracción de naturaleza continuada, el plazo de prescripción correspondiente debe empezar a contabilizarse desde que cesa el incumplimiento y no desde que el mismo fue detectado.
42. En ese sentido, el plazo de prescripción no se contabiliza desde el 10 de noviembre de 2009 tal y como afirma el administrado al sustentar su recurso de apelación.
43. A mayor abundamiento, a la fecha en que se realizó la ampliación de los descargos (3 de abril de 2012) el administrado afirma que no se había cumplido con la obligación

contenida en el EIA correspondiente³⁷. En consecuencia, siendo que el incumplimiento no cesó, no es posible contabilizar el plazo de prescripción.

Consecuentemente, siendo que la facultad sancionadora de la administración no ha prescrito pues esta infracción es una de naturaleza continuada y aún no ha cesado el incumplimiento, se debe confirmar la sanción impuesta en este extremo.

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

SE RESUELVE:

Artículo primero.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 003-2014-OEFA/DFSAI en el extremo referido a la infracción descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 del considerando 6 de la presente resolución y, en consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador respecto a dicha infracción.

Artículo segundo.- CONFIRMAR los demás extremos de la Resolución Directoral N° 003-2014-OEFA/DFSAI, por los fundamentos expuestos en la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo tercero.- FIJAR el monto de la multa en diez (10) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y **DISPONER** que el mismo sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

³⁷ Escrito de fecha 3 de abril de 2012. Registro N° 004881 (Fojas 314 a 332).

Artículo cuarto.- NOTIFICAR la presente resolución a Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada el Rosario de Belén y remitir el Expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental