

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 040-2014-OEFA/TFA

EXPEDIENTE : N° 818-2013-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : INTI GAS S.A.C.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 507-2013-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "En los Procedimientos administrativos sancionadores tramitados en segunda instancia, se aplica, cuando corresponda, la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia".

Lima, 28 FEB. 2014

I. ANTECEDENTES

1. Inti Gas S.A.C.¹ (en adelante, Inti Gas) es operadora de la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo de Ica (Planta de Envasado GLP - Ica), ubicada en Carretera Comatrana al Mar Km. 1, distrito, provincia y departamento de Ica, debidamente inscrita en el Registro de Hidrocarburos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN).
2. Inti Gas, en su calidad de generador de residuos sólidos, debió presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al periodo 2012, durante los 15 primeros días del año, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, Ley N° 27314)² y el artículo

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100076749.

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

115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, Decreto Supremo N° 057-2004-PCM)³.

3. El 13 de enero de 2012, Inti Gas remitió al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011, correspondiente a la Planta de Envasado GLP - Ica⁴.
4. El 24 de enero de 2012, Inti Gas remitió al OEFA el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012, correspondiente a su Planta de Envasado GLP - Ica.
5. El 6 de marzo de 2012, la Dirección de Supervisión del OEFA elaboró el Informe Técnico N° 184-2012-OEFA/DS⁵, referido a la presentación de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2012, por parte de empresas del Subsector Hidrocarburos, concluyendo que Inti Gas presentó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos fuera de los primeros 15 días hábiles del año 2012, conforme lo establece el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
6. El 16 de septiembre de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del OEFA notificó a Inti Gas la Resolución Subdirectorial N° 822-2013-OEFA-DFSAI/SDI⁶, comunicándole el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, por no presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos dentro de los quince primeros días hábiles del año 2012.
7. El 2 de octubre de 2013, Inti Gas presentó su escrito de descargos referido a la imputación efectuada mediante la Resolución Subdirectorial N° 822-2013-OEFA-DFSAI/SDI⁷.
8. El 8 de noviembre de 2013, la DFSAI notificó a Inti Gas la Resolución Directoral N° 507-2013-OEFA/DFSAI que dispuso sancionar a Inti Gas con una multa ascendente

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

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

(...)

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

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

"Artículo 115°.- Declaración de manejo de residuos

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

⁴ Fojas 11 a 13.

⁵ Fojas 1 al 6.

⁶ Fojas 8 a 9.

⁷ Fojas 11 a 17.

a uno con noventa y cuatro centésimas (1,94) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)⁸, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Cuadro de sanción

Conducta infractora	Norma que tipifica a presunta infracción administrativa	Norma que establece la sanción	Sanción
No presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, dentro del plazo legal establecido.	Artículo 37° de la Ley N° 27314, en concordancia con el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ⁹ .	1.94 UIT
Multa total			1.94 UIT

Elaboración: DFSAI

9. El 28 de noviembre de 2013, Inti Gas interpuso recurso de reconsideración¹⁰ contra la Resolución Directoral N° 507-2013-OEFA-DFSAI, el mismo que fue calificado por la DFSAI como uno de apelación, mediante el Proveído N° 395-2013-OEFA/DFSAI¹¹; conforme a lo establecido en el artículo 213° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444)¹².
10. Conforme al escrito de apelación, Inti Gas solicitó que este Tribunal que se declare fundado el recurso presentado, así como la nulidad y/o revocatoria de la resolución impugnada. Por otro lado, solicitó el otorgamiento del uso de la palabra, el que fue concedido para el día 17 de febrero de 2014, mediante Proveído N° 015-2014/OEFA-TFA-ST¹³.

⁸ Fojas 31 a 35.

⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, y sus modificatorias, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.

Rubro 1	No proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por OSINERGMIN y/o por reglamentación			
	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
1.4	Incumplimiento de reportes y otras obligaciones del generador de residuos sólidos	Arts. 3°, 50°, 85° y 88° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM Arts. 25° y 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Hasta 5 UIT.	

¹⁰ Fojas 37 al 48.

¹¹ Foja 50.

¹² Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el el 11 de abril de 2001.

*Artículo 213°.- Error en la calificación

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter”.

¹³ Foja 55.

Fundamentos expuestos en el recurso de apelación

- a) Existe una evidente vulneración del debido procedimiento y derecho de defensa, al haberse excedido el plazo para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, toda vez que entre la emisión del Informe Técnico N° 184-2012-OEFA/DS (de fecha 6 de marzo de 2012), y la Resolución Subdirectoral N° 822-2013-OEFA-DFSAI/SDI¹⁴ (de fecha 13 de setiembre de 2013) habría transcurrido más de año y medio.
- b) La infracción que se ha imputado no se encuentra tipificada en alguna Resolución emitida por el OEFA, por lo que no puede ser sancionada.

A la fecha, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) ya no ostenta facultades sancionadoras en materia ambiental, pues éstas habrían sido transferidas al OEFA, conforme a las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, a través del cual se aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA.

Por ello, corresponde al OEFA ejercer dichas facultades a través de sanciones y tipificaciones que ella misma emita, no pudiendo aplicar las normas emitidas por el OSINERGMIN, específicamente la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD), situación que atenta contra el debido procedimiento administrativo.

Asimismo, señala que se le pretende sancionar conforme a lo establecido en la Resolución de Consejo Directivo OSINERGMIN N° 028-2003-OS/CD, mientras que la determinación de la sanción ha sido efectuada conforme a la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, que aprueba la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones (en adelante, Resolución de Presidencia OEFA N° 035-2013-OEFA/PCD).

11. El 17 de febrero de 2014 Inti Gas hizo uso de la palabra, conforme consta en la constancia de participación correspondiente¹⁵. De lo expuesto en dicha audiencia oral, es importante precisar lo siguiente:

¹⁴ A través de la cual la DFSAI, como Órgano Instructor, comunica el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador; que consta en Fojas 8 a 9.

¹⁵ Fojas 58 a 59.

- a) Además de reiterar los argumentos expuestos en su recurso de apelación, solicitó la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD).
- b) Al respecto, Inti Gas señala que, en aplicación al principio de retroactividad benigna¹⁶, corresponde aplicar su Única Disposición Complementaria Transitoria; por lo que corresponde adecuar la sanción pecuniaria impuesta a una amonestación.

II. COMPETENCIA


12. 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 Ambiente¹⁷, se crea el OEFA.
13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁸ (en adelante, Ley N° 29325), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de

 ¹⁶ Ley N° 27444

"Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:


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".

 ¹⁷ 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".

 ¹⁸ 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

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".

derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁹.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del OSINERGMIN²¹ al OEFA y mediante Resolución del Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, publicada el 2 de marzo de 2011, se estableció como fecha efectiva de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del OSINERGMIN al OEFA, el 4 de marzo de 2011²².
16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado

¹⁹ 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".

²⁰ Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.
"Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA.
Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA".

²¹ Ley N° 28964.
"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".

²² Resolución De Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA-CD, publicado en el diario oficial El Peruano, el 4 de marzo de 2011.
"Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011".

²³ Ley N° 29325.
"Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental
10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley".

²⁴ 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

de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales 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.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, Ley N° 28611)²⁶, 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.
19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define 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.
20. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación al rango constitucional del conjunto de normas jurídicas que regulan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una

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 Ley²⁷.

"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 Ley²⁸.

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 del 2005.

"Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores 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 ambiente²⁷.

21. 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 fundamental²⁸ 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 preserve²⁹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.
22. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
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 inciertos³¹.
24. Bajo dicho 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 en el marco de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.




²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁸ Constitución Política del Perú de 1993, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre 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.

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

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS A RESOLVER

25. 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.
26. A juicio del Tribunal, las cuestiones controvertidas principales y secundarias en el presente caso, son las siguientes:
- (i) Primera cuestión controvertida: Si se ha vulnerado el debido procedimiento y derecho de defensa debido a que el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador se dio un año y medio después del Informe Técnico N° 184-2012-OEFA/DS
- Si el OEFA ha iniciado el presente procedimiento administrativo sancionador excediendo el plazo legal posible
- (ii) Segunda cuestión controvertida: Si corresponde sancionar a Inti Gas por la no la presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012
- Si la presentación del Plan Anual de Manejo de Residuos Sólidos es una obligación ambiental fiscalizable
 - Si la subsanación voluntaria del incumplimiento, en virtud de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, genera una consecuencia jurídica distinta a la prevista en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD
 - Si en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde la aplicación de la retroactividad benigna




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.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Primera cuestión controvertida: Si se ha vulnerado el debido procedimiento y derecho de defensa debido a que el presente procedimiento administrativo sancionador se inició un año y medio después del Informe Técnico N° 184-2012-OEFA/DS

27. En relación a lo recogido en el literal a) del considerando 10 de la presente resolución, la recurrente plantea que se ha vulnerado el debido procedimiento y derecho de defensa debido que el presente procedimiento administrativo sancionador se inició después de año y medio de haberse emitido el informe técnico de supervisión.
28. Al respecto, para determinar si se ha vulnerado el debido procedimiento y derecho de defensa, este Tribunal considera necesario analizar si el OEFA ha iniciado el presente procedimiento administrativo sancionador excediendo el plazo legal posible.

Si el OEFA ha iniciado el presente procedimiento administrativo sancionador excediendo el plazo legal posible

29. Para determinar si se ha configurado un exceso de plazo para iniciar el presente procedimiento, corresponde diferenciar lo siguiente:

- La Resolución Subdirectoral N° 822-2013-OEFA-DFSAI/SDI constituye la imputación de cargos a Inti Gas (administrado investigado), cuya notificación dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador, que se encuentra a cargo de la Autoridad Instructora, esto es el órgano correspondiente de la DFSAI, conforme al literal b) de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD³³.
- Mientras que la Resolución Directoral N° 507-2013-OEFA/DFSAI constituye el pronunciamiento final que determinó la existencia de la responsabilidad administrativa de Inti Gas, a través de la cual se fundamentó la sanción impuesta en el presente procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, se encuentra a cargo de la Autoridad Decisora, esto es la DFSAI, conforme al literal

³³ Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano, el 13 de diciembre de 2012.

"Tercera.- Autoridades del Procedimiento Administrativo Sancionador
Conforme a la actual estructura orgánica del OEFA, entiéndase que:


(...)

b) la Autoridad Instructora es el órgano correspondiente de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos}


(...)"

a) de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD³⁴.

30. De las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, norma que regula los procedimientos administrativos sancionadores del OEFA, no existe un plazo determinado al que se encuentra sujeto la Autoridad Instructora para dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental, resultando aplicable lo establecido en su Primera Disposición Complementaria Final; por lo que corresponde considerar de forma supletoria la Ley N° 27444³⁵.
31. De la revisión efectuada a las disposiciones que rigen la potestad sancionadora de administración administrativa, tampoco existe un plazo emitir la resolución de imputación de cargos que dé inicio a un procedimiento administrativo sancionador.
32. En ese contexto normativo, el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador por parte del órgano competente de la DFSAI no se encuentra sujeto a un plazo determinado, ya que no ha sido contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.
33. En consecuencia, no es posible sostener una situación de exceso, determinado por el tiempo transcurrido entre la emisión del Informe Técnico de Supervisión y la Resolución Subdirectoral N° 822-2013-OEFA-DFSAI/SDI, la cual dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador.
34. Pese a lo expuesto, es importante precisar que lo que sí ha sido regulado en nuestro ordenamiento jurídico es el plazo para que la autoridad administrativa emita el pronunciamiento final respecto a la responsabilidad del administrado, en torno a los hechos imputados en un procedimiento administrativo sancionador, plazo que ha sido contemplado bajo la figura de la "prescripción".
35. Debido a que en la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD no se ha regulado alguna disposición referida plazo de prescripción de la potestad sancionadora del OEFA, corresponde aplicar supletoriamente lo establecido en el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444, el cual dispone que la facultad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo



³⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD.
"Tercera.- Autoridades del Procedimiento Administrativo Sancionador
Conforme a la actual estructura orgánica del OEFA, entiéndase que:
(...)
c) la Autoridad Decisora es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA".



³⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD.
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
Primera.- Reglas de supletoriedad
En todo lo no previsto de manera expresa en el presente Reglamento se aplicará supletoriamente las disposiciones contenidas en la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, sin perjuicio de lo establecido en el Numeral 229.2 del Artículo N° 229° de esta última ley".

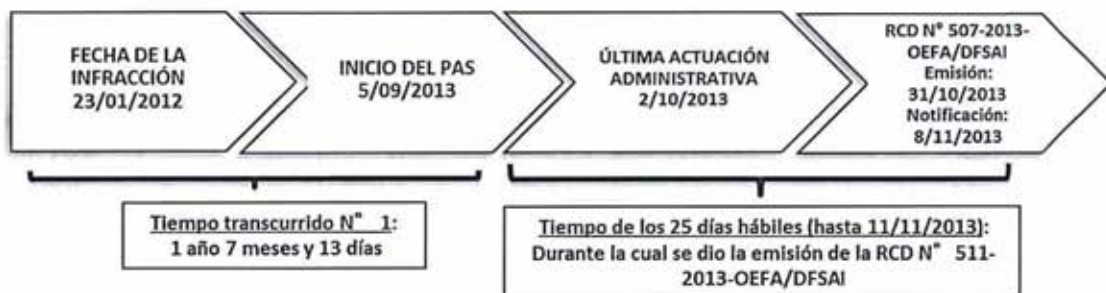
que establezcan las leyes especiales, y en caso no hubiera sido determinado dicho plazo, esta facultad prescribirá a los cuatro (4) años desde la comisión de la infracción, si se trata de una infracción instantánea, o desde la fecha del cese de la conducta infractora, en caso se trate de infracciones continuadas.

36. Por consiguiente, para determinar si en el presente caso se ha configurado el supuesto de la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA, se debe analizar si la infracción cometida por Inti Gas tiene el carácter de infracción instantánea o infracción continuada.
37. En ese sentido, corresponde señalar que el presente procedimiento administrativo sancionador se imputó a Inti Gas no presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, dentro del plazo legal establecido.
38. Respecto a la norma incumplida, el numeral 37.2 del artículo 37° de la Ley N° 27314 establece la obligación de presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos que dicha empresa ejecutará en el siguiente periodo, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de dicha Ley. De ese modo, el Artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece que el referido plan de manejo deberá ser entregado dentro de los primeros quince días hábiles de cada año.
39. De lo expuesto, para sostener que Inti Gas incumplió con la obligación establecida en las normas previamente citadas, bastará con verificar que dicha empresa presentó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 fuera de los 15 primeros días hábiles del mes de enero de 2012. En consecuencia, es posible verificar el carácter instantáneo de la infracción materia de imputación.
40. Por tal razón, atendiendo a la naturaleza instantánea de la infracción materia de imputación, el inicio del plazo de prescripción se debe contabilizar a partir del décimo sexto día hábil del mes de enero de 2012, es decir, el 23 de enero de 2012.
41. Por otro lado, es preciso señalar que conforme al numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444, se 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.
42. En el presente caso, como se ha señalado, el cómputo del plazo de prescripción se inició el 23 de enero de 2012 y se suspendió el 5 de setiembre de 2013, fecha en la cual se notificó a Inti Gas la Resolución Subdirectoral N° 822-2013-OEFA-DFSAI/SDI, dando inicio al presente procedimiento administrativo sancionador.
43. Asimismo, corresponde precisar que, mediante la resolución subdirectoral citada en el considerando precedente, la DFSAI otorgó a la recurrente un plazo de



quince (15) días para que presentar los descargos correspondientes, lo que fue efectuado el 2 de octubre de 2013.

44. Entonces, de acuerdo con 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.
45. Lo expuesto se grafica de la manera siguiente³⁶:



46. De este modo, se verifica que la DFSAI notificó la Resolución Directoral N° 507-2013-OEFA/DFSAI el 8 de noviembre de 2013; es decir antes de la reanudación del cómputo del plazo de prescripción, previsto en el artículo 233° de la Ley N° 27444.
47. De acuerdo a la línea argumentativa expuesta, respecto de la vulneración al principio del debido procedimiento administrativo y el derecho de defensa, argumentado por Inti Gas en su apelación, corresponde indicar que de acuerdo al principio del debido procedimiento, establecido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y del artículo 230° de la Ley N° 27444³⁷, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, lo que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

³⁶ Sobre los datos consignados en los gráficos explicativos, corresponde señalar que:

- La última actuación administrativa corresponde a los descargos remitidos por Inti Gas ante la autoridad administrativa el 2 de octubre de 2013.
- Respecto al cómputo del plazo correspondiente al tiempo transcurrido N° 1, se realiza por días naturales.
- Respecto al tiempo de suspensión, corresponde señalar que dicho periodo debe contabilizarse en días hábiles transcurrido desde la paralización del expediente por causa no imputable al administrado, esto es desde la fecha de la última actuación administrativa, siendo que la reanudación del plazo prescriptorio se da a partir del 12 de noviembre de 2013.

³⁷ Ley N° 27444.

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo".

48. Sobre el contenido y aplicación del referido principio jurídico, implícito en el derecho al debido proceso que está contenido en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política³⁸, el Tribunal Constitucional³⁹ ha señalado lo siguiente:

"(...) Evidentemente, el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo.

(...)

Bajo esa premisa, el derecho de defensa constituye un derecho fundamental de naturaleza procesal que conforma, a su vez, el ámbito del debido proceso, y sin el cual no podría reconocerse la garantía de este último. Por ello, **en tanto derecho fundamental, se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés**".

(El resaltado es agregado)

49. En consecuencia, no es posible afirmar válidamente la vulneración del debido procedimiento y derecho de defensa debido a que en la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador Inti Gas ejerció su derecho de defensa, toda vez que se le remitió el Informe Técnico N° 184-2012-OEFA/DS, en el que se concluyó que Inti Gas, entre otras empresas del subsector hidrocarburos, incumplió con presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2012, conforme lo establece el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, y asimismo, se le otorgó un plazo para presentar los descargos correspondientes, los cuales fueron presentados el 2 de octubre de 2013. Asimismo, se le notificó válidamente a fin de que interponga los recursos administrativos que considerase pertinente, el cual fue interpuesto el 28 de noviembre de 2013.

V.2. **Segunda cuestión controvertida: Si corresponde sancionar a Inti Gas por la no la presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012**

50. En cuanto a la imputación referida a la no presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, este Tribunal considera necesario determinar, si es una obligación ambiental fiscalizable y, a partir de ello, si - conforme a nuestro sistema jurídico vigente – en caso de verificarse la subsanación voluntaria

³⁸ Constitución Política del Perú de 1993.
"Artículo 139°.- Principios de la Administración de Justicia
Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
(...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.




Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación".

³⁹ Sentencia recaída en el expediente del Tribunal Constitucional N° 03343-2007-PA/TC, disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/08605-2005-AA.html>

del incumplimiento, corresponde aplicar la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

Si la presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos Anual es una obligación ambiental fiscalizable




51. Es preciso mencionar que en nuestro sistema jurídico se ha establecido un conjunto de obligaciones orientadas a la protección del medio ambiente, cuyo ámbito de aplicación, conforme al artículo 2° de la Ley N° 28611, está referido al desarrollo de las actividades humanas, entre ellas, las actividades de producción.
52. Sobre el particular, de acuerdo a la citada norma, si bien las actividades de producción se encuentran reguladas por sus leyes respectivas, su aplicación debe de efectuarse conforme a la política ambiental nacional y demás normas e instrumentos de gestión ambiental⁴⁰.
53. Entre las normas ambientales orientadas a regular la adecuada gestión de residuos sólidos, como bien jurídico protegido, corresponde señalar que el numeral 119.2 del artículo 119° de la Ley N° 28611, en el cual se establece la responsabilidad en la gestión de residuos sólidos no municipales sobre el generador hasta la disposición final de los mismos, actividad que debe de realizarse bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente⁴¹.
54. En ese orden de ideas, una de las condiciones de control de la gestión de residuos sólidos establecida en la normativa ambiental, específicamente en el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, consiste en la presentación anual del Plan de Manejo de Residuos Sólidos por parte de los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal.
55. En consecuencia, de acuerdo a lo establecido en la normativa ambiental vigente, el cumplimiento de la obligación ambiental consistente en la presentación anual del plan de manejos de residuos sólidos por parte de los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, se fundamenta en la adecuada gestión de residuos sólidos (bien jurídico protegido).



⁴⁰ Ley N° 28611.
"Artículo 2°.- Del ámbito (...)
2.2 La presente Ley regula las acciones destinadas a la protección del ambiente que deben adoptarse en el desarrollo De todas las actividades humanas. La regulación de las actividades productivas y el aprovechamiento de los recursos naturales se rigen por sus respectivas leyes, debiendo aplicarse la presente Ley en lo que concierne a las políticas, normas e instrumentos de gestión ambiental".

⁴¹ Ley N° 28611.
"Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos
119.1 La gestión de los residuos sólidos de origen doméstico, comercial o que siendo de origen distinto presenten características similares a aquellos, son de responsabilidad de los gobiernos locales. Por ley se establece el régimen de gestión y manejo de los residuos sólidos municipales.
119.2 La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente".

56. Dada la importancia que en nuestro sistema jurídico reviste el cumplimiento de la obligación ambiental descrita, incumplir con presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos dentro del plazo legal establecido ha sido calificado como infracción administrativa, conforme al numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
57. De lo anterior, es posible advertir que ante el supuesto de la verificación del incumplimiento referido a la presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos dentro del plazo legal establecido, el sistema jurídico ha previsto el ejercicio de la potestad sancionadora a cargo del OEFA, como la forma de intervención represiva de la Administración Pública, la que debe efectuarse en el marco de un procedimiento administrativo sancionador y cuya finalidad consiste en la imposición de una sanción administrativa, la que conforme con lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, consiste en una sanción pecuniaria con un tope máximo a cinco (5) UIT.
58. De acuerdo con lo antes mencionado, la obligación recogida en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, referida a la presentación del Plan de Manejo Anual de Residuos Sólidos, resulta una obligación ambiental, sujeta a fiscalización por parte del OEFA.

Si la subsanación voluntaria del incumplimiento, en virtud de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, genera una consecuencia jurídica distinta a la prevista Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD

- 
59. De acuerdo a los hechos descritos en el presente procedimiento administrativo sancionador, es preciso señalar que en la Resolución Directoral N° 507-2013-OEFA/DFSAI, se ha determinado que la presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos de forma extemporánea configura una infracción administrativa; asimismo, se indicó que el incumplimiento había sido subsanado, lo cual constituyó un factor atenuante en el cálculo de la multa⁴², de acuerdo a la sanción administrativa establecida en el numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
- 
- 
60. Pese a lo antes indicado, con posterioridad la regulación en materia de subsanación voluntaria ha merecido un tratamiento especial. Así, a fines del año 2013, con posterioridad a la emisión de la Resolución Directoral N° 507-2013-OEFA/DFSAI, se publicó la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD⁴³, que aprobó el Reglamento para la Subsanación Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia, norma que tiene como finalidad regular los supuestos de hecho que correspondan ser calificados como "hallazgos de menor trascendencia", así como las reglas aplicables para la subsanación voluntaria correspondiente⁴⁴.

⁴² Foja 32 (reverso), Considerando N° 31 de la Resolución Directoral N° 507-2013-OEFA/DFSAI.

⁴³ Vigente desde el 29 de noviembre de 2013.

⁴⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimiento de menor trascendencia, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013

61. De esta manera, el ítem I.2 del Anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD establece el supuesto de la no presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos en el plazo establecido como un hallazgo de menor trascendencia.
62. Asimismo, conforme al numeral 5.2 del artículo 5° de la citada norma⁴⁵, se señala que cuando los administrados subsanen de manera voluntaria conductas que califiquen como hallazgos de menor trascendencia no detectados en acciones de supervisión, no corresponde la emisión de una recomendación ni de un Informe Técnico Acusatorio. En ese sentido, aunque no se niega la existencia de un hallazgo que podría ser calificado como infracción administrativa, el legislador ha establecido una consecuencia jurídica distinta, la calificación de dicho hallazgo como de menor trascendencia.
63. De otro lado, conforme a la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, se dispone un tratamiento distinto respecto a los hallazgos de menor trascendencia que se encuentren siendo investigados en un procedimiento administrativo sancionador a la entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD. Al respecto, se establece la facultad de la Autoridad Decisora de calificar los hallazgos de menor trascendencia como una infracción leve y sancionarla con una amonestación, siempre que el administrado acredite la subsanación correspondiente⁴⁶.
64. De lo antes mencionado, se colige que en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD se han establecido dos consecuencias jurídicas para un mismo supuesto de hecho, referido a la "subsanación voluntaria de la **no presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos en el plazo establecido**":

*Artículo 1.- Objeto

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

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

⁴⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

*Artículo 5°.- Subsanación voluntaria de hallazgos de menor trascendencia no detectados por la Autoridad de Supervisión Directa
(...)

5.2 Cuando los administrados subsanen de manera voluntaria conductas que califiquen como hallazgos de menor trascendencia no detectados en acciones de supervisión, no corresponderá la emisión de una recomendación ni de un Informe Técnico Acusatorio".

⁴⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

Disposición complementaria transitoria

"Única.- Las disposiciones del presente Reglamento no resultan 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."

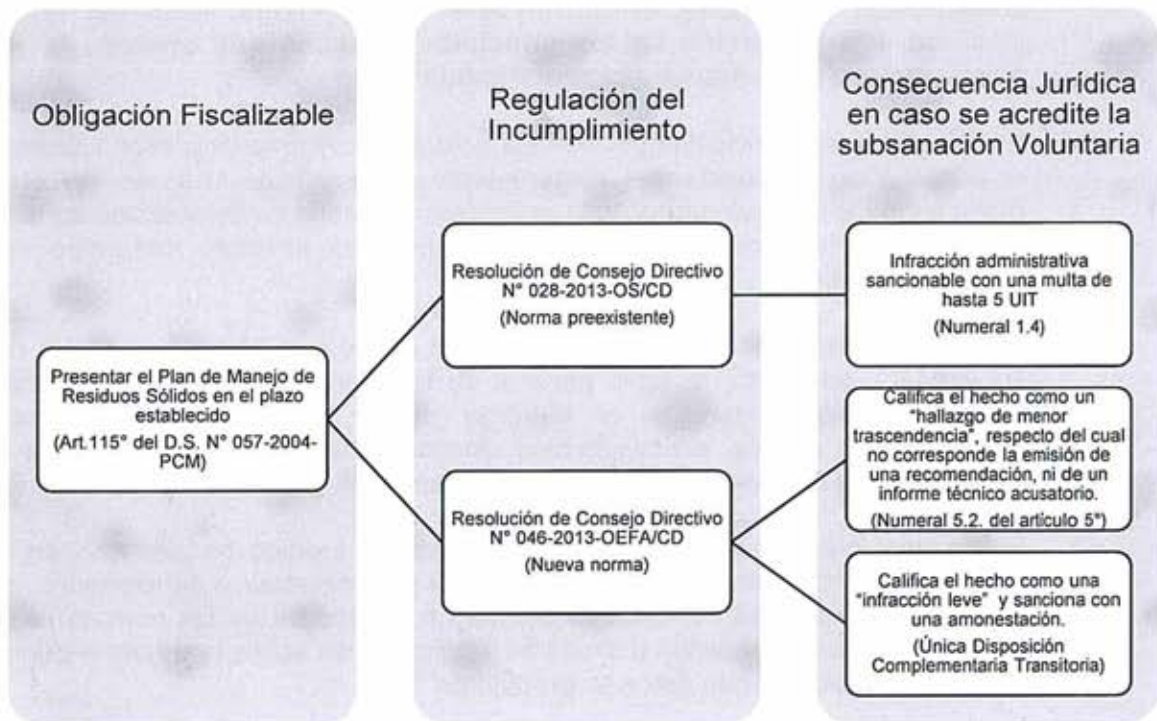
1° Durante la supervisión: la Autoridad de Supervisión Directa calificará dicho supuesto de hecho como un "hallazgo de menor trascendencia" y no dispondrá la emisión de una recomendación, ni de un informe técnico acusatorio.

2° Durante el procedimiento administrativo sancionador: la Autoridad Decisora⁴⁷ podrá calificar el supuesto de hecho como una "infracción leve" y sancionarlo con una amonestación. Esta es una situación transitoria aplicable hasta que culminen los hallazgos de menor trascendencia que se encuentren siendo investigados en procedimientos administrativos sancionadores del OEFA.

65. De lo indicado, conforme al actual sistema jurídico, la "presentación del Plan de Manejo Anual de Residuos Sólidos" establecida en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, constituye una obligación ambiental fiscalizable; sin embargo, a partir de la emisión de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD se han establecido dos nuevas consecuencias jurídicas en torno al supuesto de hecho referido a la no presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos en el plazo legal establecido, y a la acreditación de la subsanación correspondiente por parte del administrado; lo cual se expresa conforme al gráfico siguiente:

⁴⁷ El literal c) de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, establece que la DFSAI es la Autoridad Decisora en los procedimientos administrativos sancionadores, por lo que se encuentra facultada, conforme a la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, a calificar la no presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos como una infracción leve y sancionarlo con una amonestación.

Gráfico N° 1: Supuestos de subsanación voluntaria



Elaboración propia

Si en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde la aplicación de la retroactividad benigna

66. En este escenario, este Tribunal definirá cuál es la consecuencia jurídica que resulta aplicable al administrado y, a propósito de ello, si resulta de aplicación al presente procedimiento administrativo sancionador la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, aplicando excepcionalmente la retroactividad benigna.
67. De modo previo a la evaluación realizada, es preciso señalar que la función del Tribunal de Fiscalización Ambiental en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores del OEFA, de conformidad con el numeral 2.1. del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, Reglamento del Tribunal de Fiscalización Ambiental⁴⁸ (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 32-2013-OEFA/CD), es revisar en última instancia las resoluciones emitidas por la DFSAI.

⁴⁸ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, publicado el 02 de agosto de 2013.

*Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental

2.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es un órgano resolutivo del OEFA que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con autonomía técnica en el ejercicio de sus funciones e independencia funcional en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos".

68. Asimismo, de acuerdo al numeral 2.2. del artículo 2° de la referida norma, le corresponde, entre otras funciones, velar por el cumplimiento del principio de legalidad y **la aplicación de los principios jurídicos que orientan la potestad sancionadora de la Administración Pública**⁴⁹.
69. En relación a los principios que guían la potestad sancionadora, este Tribunal resalta el principio de irretroactividad contemplado en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú⁵⁰, que garantiza la aplicación del mandato establecido en la norma a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes desde su entrada en vigencia.
70. Asimismo, dicho principio ha sido recogido en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵¹, por tanto, la regla general de la irretroactividad de las normas en el tiempo ha sido extendida al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, encontrándose vinculados todos los órganos de la entidad, principalmente quienes resuelven impugnaciones.
71. Existe una importante excepción que el sistema jurídico ha admitido en torno al principio de irretroactividad, en materia penal y administrativo sancionador, conocido como la retroactividad benigna. La aplicación retroactiva de las normas se produce cuando a un hecho, relación o situación jurídica se les aplica una norma que entró en vigencia después de que éstos se produjeron⁵².


⁴⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD

"Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental

(...)


2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública".


⁵⁰ Constitución Política del Perú.

"Artículo 103°.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

A pesar de que la Constitución Política del Perú no alude a la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras en materia administrativa, sino únicamente en derecho penal, el legislador consideró constitucionalmente admisible extender esta garantía al ámbito administrativo-sancionador; de ese modo, el principio de retroactividad benigna se encuentra incorporado en el principio de irretroactividad en materia administrativo-sancionadora contemplado en el Numeral 5 del Artículo 230° de la Ley N° 27444.


⁵¹ Ley N° 27444

"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes procedimientos especiales:

(...)

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

⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1300-2002-HC/TC. Fundamento jurídico 8.

72. La aplicación práctica de la retroactividad benigna en procedimientos administrativos sancionadores implica que si luego de la comisión de un ilícito administrativo, según la norma preexistente, se produce una modificación normativa y la nueva norma establece una consecuencia más beneficiosa (destipificación o establecimiento de una sanción inferior) para el infractor, en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma, así no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o **al momento de su calificación por la autoridad administrativa.**
73. De acuerdo con lo sostenido por NIETO, el fundamento de la retroactividad de las normas sancionadoras favorables es la igualdad, puesto que si luego de la comisión de la infracción, el ordenamiento jurídico considera suficiente una intervención menos gravosa sobre la persona que cometió la infracción, resulta injusto sancionar de distinta manera a quienes han cometido la misma infracción, bajo el fundamento de la seguridad jurídica⁵³.
74. Ahora bien, es importante precisar el momento en que se debe aplicar la retroactividad de las normas sancionadoras más favorables. Al respecto, como afirman GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES:

"(...) en los casos en los que el cambio legislativo favorable al infractor tiene lugar, cuando la sanción impuesta no es firme por encontrarse impugnada, nada debería obstar a que tanto si la conducta ha sido destipificada, como si se le vincula una sanción inferior (incluso cuando el procedimiento se encuentre en esa fase de recurso ante la jurisdicción contenciosa) se proceda de oficio por parte de los tribunales a aplicar la previsión más favorable. En tales casos, permanece el fundamento de la aplicación retroactiva de la norma más favorable⁵⁴". (Subrayado agregado)

75. En tal sentido, la aplicación de la retroactividad benigna puede llevarse a cabo en cualquier instancia administrativa. De ese modo, el principio de retroactividad benigna debe ser aplicado de oficio por los órganos resolutorios que se pronuncian sobre los recursos interpuestos, como es el caso de este Tribunal; ya que no tendría sentido confirmar la legalidad de una resolución administrativa emitida por la primera instancia, según la normativa vigente cuando fue dictada, para que seguidamente dicho órgano proceda a resolver conforme al mandato establecido en la norma más favorable.
76. Como se ha indicado líneas arriba, tanto el numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (norma preexistente, que tipifica la infracción en el presente procedimiento administrativo sancionador), como el numeral 5.2 del artículo 5° y la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo

⁵³ NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Tecnos. Madrid, 4° Edición, 2005, p.244.

⁵⁴ GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo. Aranzandi. Navarra. 2° Edición, 2010, p. 181.

Directivo N° 046-2013-OEFA/CD (nueva norma), han contemplado el supuesto de hecho referido a la no presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos dentro del plazo legal por parte del administrado.

77. Del análisis de ambos textos normativos (la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD), se advierte que las disposiciones establecidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, en caso de subsanación, recogen dos consecuencias jurídicas más beneficiosas en comparación con la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, que establece una multa cuyo tope asciende hasta 5 UIT por el supuesto de hecho antes mencionado.
78. En efecto, en la normativa actual, se señala que en caso de subsanación podrá calificarse como un hallazgo de menor trascendencia y, por tanto, no se dispondrá la emisión de una recomendación, ni de un informe técnico acusatorio (numeral 5.2. del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD), o constituirá una infracción leve y será sancionado con una amonestación (Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD), siendo ambas consecuencias jurídicas más beneficiosas que la multa de hasta 5 UIT recogida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, por lo que corresponde aplicar retroactivamente la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, por ser la más benigna al administrado.
79. Ahora bien, efectuado el análisis de las dos consecuencias jurídicas recogidas al interior de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, este Tribunal considera que corresponde aplicar retroactivamente la consecuencia jurídica establecida en el numeral 5.2. del artículo 5° de dicha norma, consistente en no calificar la conducta como una infracción administrativa, toda vez que se trata de la norma sancionadora más favorable al administrado, en comparación con la establecida en la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.
80. Por tanto, en aplicación del principio de retroactividad benigna, no corresponde sancionar a Inti Gas por la no presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012. En consecuencia, se debe revocar la Resolución Directoral N° 507-2013-OEFA/DFSAI y ordenar el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador, toda vez que la subsanación voluntaria de la conducta imputada, en virtud de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, califica el hecho materia del presente procedimiento administrativo sancionador, como un "hallazgo de menor trascendencia", respecto del cual no corresponde la emisión de una recomendación, ni de un informe técnico acusatorio
81. De acuerdo a la línea argumentativa expuesta, este Tribunal considera que carece de sustento pronunciarse respecto a los argumentos expuestos por Inti Gas, recogidos en el literal b) del considerando 10, referido a la falta de tipificación de la infracción imputada en alguna resolución emitida por el OEFA y su tipificación en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, norma aprobada por el

OSINERGMIN, quien actualmente ya no ostenta facultades sancionadoras en materia ambiental, por lo que la infracción materia de imputación no puede ser sancionada conducta; así como el literal b) del considerando 11 de la presente resolución, referido a la solicitud de imposición de una amonestación en aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, conforme al principio de retroactividad benigna.

Estando a los considerandos expuestos, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, la Ley N° 29325, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

SE RESUELVE:

Artículo primero.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 507-2013-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2013; y, en consecuencia, disponer el **ARCHIVO** del procedimiento administrativo sancionador seguido contra la empresa INTI GAS S.A.C., cuyos actuados obran en el Expediente N° 818-2013-OEFA/DFSAI/PAS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo Segundo.- NOTIFICAR la presente resolución a INTI GAS S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

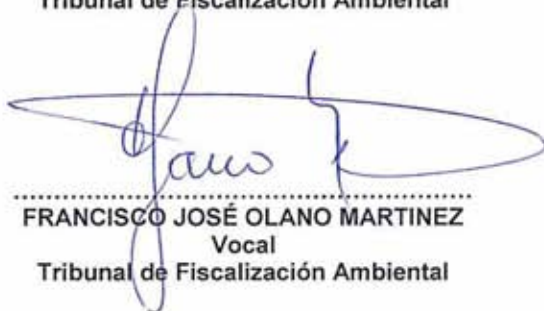
Regístrese y comuníquese.



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



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



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



.....
HECTOR ADRIAN CHAVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental

