

REPÚBLICA DEL PERÚ



# *Tribunal de Fiscalización Ambiental*

## *Resolución N° 051 -2014-OEFA/IFA*

EXPEDIENTE : N° 813-2013-OEFA/DFSAI/PAS  
ADMINISTRADO : EMPRESA COMERCIALIZADORA DE PETROLEO S.A.C.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 506-2013-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, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia".


Lima, 25 MAR. 2014

### I. ANTECEDENTES

1. Empresa Comercializadora de Petróleo S.A.C.<sup>1</sup> (en adelante, EMCOPE SAC) es operadora de la Planta de Abastecimiento de Combustibles Líquidos ubicada en Calle Edwin White N° 127 Urb. Industrial La Chalaca, provincia constitucional del Callao (en adelante, Planta de Abastecimiento - Callao), debidamente inscrita en el Registro de Hidrocarburos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN).

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100008239.


2. EMCOPEPESAC, 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)<sup>2</sup> y el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, Decreto Supremo N° 057-2004-PCM)<sup>3</sup>.
3. El 13 de enero de 2012, EMCOPEPESAC 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 Abastecimiento - Callao.
4. El 24 de enero de 2012, EMCOPEPESAC remitió al OEFA el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012, correspondiente a su Planta de Abastecimiento GLP – Callao.
5. El 6 de marzo de 2012, la Dirección de Supervisión del OEFA elaboró el Informe Técnico N° 184-2012-OEFA/DS<sup>4</sup>, 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 EMCOPEPESAC presentó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos fuera de los primeros 15 días hábiles del año 2012.
6. El 16 de septiembre de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del OEFA notificó a EMCOPEPESAC la Resolución Subdirectorial N° 817-2013-OEFA-DFSAI/SDI<sup>5</sup>, comunicándole el inicio de un

  
<sup>2</sup> Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000 "Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos

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

(...)

37.2 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".

  
<sup>3</sup> Decreto Supremo N° 057-2004-PCM - Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de agosto 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".

  
<sup>4</sup> Fojas 1 al 6.

<sup>5</sup> Fojas 8 a 9.

procedimiento administrativo sancionador, por no presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos dentro de los primeros quince días hábiles del año 2012.

7. El 11 de noviembre de 2013, la DFSAI notificó a EMCOPE SAC la Resolución Directoral N° 506-2013-OEFA/DFSAI que dispuso sancionar a EMCOPE SAC con una multa ascendente a dos con seis centésimas (2,06) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)<sup>6</sup>, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Cuadro de sanción

Conducta infractora	Norma que establece la obligación ambiental	Norma que tipifica la infracción administrativa y establece el tope máximo de la sanción	Sanción impuesta
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 <sup>7</sup> .	2,06 UIT
<b>Multa total</b>			<b>2,06 UIT</b>

Elaboración: DFSAI

8. El 29 de noviembre de 2013, EMCOPE SAC interpuso recurso de reconsideración<sup>8</sup>, contra la Resolución Directoral N° 506-2013-OEFA/DFSAI, el mismo que fue calificado por la DFSAI<sup>9</sup> como uno de apelación, notificado mediante Proveído N°

<sup>6</sup> Fojas 25 al 29.

<sup>7</sup> 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.	

<sup>8</sup> Fojas 31 al 33.

<sup>9</sup> Foja 36.

418-2013-OEFA-DFSAI<sup>10</sup>; conforme a lo establecido en el artículo 213° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444)<sup>11</sup>.

*Fundamentos expuestos en el recurso de apelación:*

- a) El 13 de enero de 2012, EMCOPE SAC presentó su Declaración Final de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011, adjuntando el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012.

Así, la revisión de los documentos presentados debe analizarse conforme a las normas que sustentan la infracción materia de imputación, las cuales señalan que la remisión de la Declaración Final de Manejo de Residuos Sólidos viene acompañado del respectivo Plan de Manejo de Residuos Sólidos.

- b) Asimismo, el 24 de enero de 2012 EMCOPE SAC reiteró la presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos, solo a fin de obtener algún cargo de presentación del Informe ingresado como anexo a la Declaración Final de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011.
- c) En el supuesto de que el recurso no se dé por aceptado los términos de aplicación de la sanción no son correctos, pues no es posible considerar un incumplimiento de 12 meses para generar sanción, debido a que EMCOPE SAC solo habría tenido 9 días de retraso en la presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos.

## 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<sup>12</sup> (en adelante, Decreto Legislativo N° 1013) se crea el OEFA.

<sup>10</sup> Foja 35

<sup>11</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano 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".

<sup>12</sup> 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



10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>13</sup> (en adelante, Ley N° 29325), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
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 en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>14</sup>.
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>15</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del

---

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”.

<sup>13</sup> 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”.

<sup>14</sup> 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”.

<sup>15</sup> 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”.



OSINERGMIN<sup>16</sup> 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 2011<sup>17</sup>.

13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>18</sup>, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>19</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

---

<sup>16</sup> 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".

<sup>17</sup> 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".

<sup>18</sup> 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".

<sup>19</sup> 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".



### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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)<sup>20</sup>.
15. 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)<sup>21</sup>, 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.
16. 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.
17. 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 "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>22</sup>.
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<sup>23</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

<sup>21</sup> 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".

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>23</sup> Constitución Política del Perú de 1993.

gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>24</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>25</sup>.

19. 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.
20. 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 inciertos<sup>26</sup>.
21. 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.

#### 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

---

"Artículo 2º.- 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".

<sup>24</sup> 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".

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



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 planteada<sup>27</sup>.

23. A juicio del Tribunal, las cuestiones controvertidas principales y secundarias en el presente caso, son las siguientes:

(i) Primera cuestión controvertida: Si EMCOPE SAC presentó su Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012 dentro del plazo legal

(ii) Segunda cuestión controvertida: Si corresponde sancionar a EMCOPE SAC por la no presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012

- Si la presentación del Plan Anual de Manejo de Residuos Sólidos corresponde una obligación ambiental fiscalizable
- Si la subsanación voluntaria del incumplimiento, en virtud de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD (en adelante, 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

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Primera cuestión controvertida: Si EMCOPE SAC presentó su Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012 dentro del plazo legal

<sup>27</sup> 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.

24. De acuerdo al literal a) del considerando 8 de la presente resolución, la recurrente plantea que la revisión de los documentos presentados debe analizarse conforme a las normas que sustentan la infracción materia de imputación, las cuales señalan que la remisión de la Declaración Final de Manejo de Residuos Sólidos viene acompañada del respectivo Plan de Manejo de Residuos Sólidos.
25. Al respecto, resulta oportuno indicar que la normativa de residuos sólidos tiene por objeto que la gestión y manejo de los residuos sólidos se lleven a cabo de manera eficiente y no representen riesgos para el medio ambiente ni para las personas, con sujeción a los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales y protección de la salud y el bienestar de la persona humana<sup>28</sup>.
26. De ese modo, el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>29</sup>, en concordancia con los artículos 6° y 37° de la Ley N° 27314<sup>30</sup>, establece para los

<sup>28</sup> Ley N° 27314.  
"Artículo 1°.- Objeto  
La presente Ley establece derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de la sociedad en su conjunto, para asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos, sanitaria y ambientalmente adecuada, con sujeción a los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales y protección de la salud y el bienestar de la persona humana".

<sup>29</sup> Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.  
"Artículo 115°.- Declaración de Manejo de Residuos  
"El generador de residuos del ámbito de gestión no municipal deberá presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, según formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento, acompañado del respectivo plan de manejo de residuos que estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA".

<sup>30</sup> Ley N° 27314.  
"Artículo 6°.- Competencia de las autoridades sectoriales  
La gestión y el manejo de los residuos sólidos de origen industrial, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de servicios de saneamiento o de instalaciones especiales, son normados, evaluados, fiscalizados y sancionados por los ministerios u organismos reguladores o de fiscalización correspondientes, sin perjuicio de las funciones técnico normativas y de vigilancia que ejerce la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud y las funciones que ejerce el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Ministerio del Ambiente.  
En el caso que la infraestructura necesaria para el tratamiento y disposición final de los residuos generados en el desarrollo de las actividades indicadas en el párrafo anterior, se localice fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto, la aprobación del Estudio Ambiental respectivo deberá contar con la previa opinión favorable de la DIGESA, la cual aprobará también el proyecto de dicha infraestructura antes de su construcción, sin perjuicio de las competencias municipales en materia de zonificación.

Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos  
Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:  
37.1 Una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.  
37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de la presente Ley.  
(...)"



generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, la obligación formal de presentar a la autoridad fiscalizadora, dentro de los primeros quince (15) días hábiles de cada año, los siguientes instrumentos:

- a) Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.
  - b) Plan de Manejo de Residuos Sólidos que se ejecutará en el siguiente periodo.
27. Cabe precisar que, si bien la norma establece el mismo plazo para la presentación de la Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, la verificación del cumplimiento de la presentación de cada documento y su respectiva revisión, se realizará por separado y de acuerdo a su objeto.
28. En efecto, la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos exige que la autoridad competente verifique que el administrado suministre información referida a los residuos generados durante el año transcurrido, mientras que en el caso del Plan de Manejo de Residuos Sólidos, lo que se consigna es un plan de ejecución del manejo de residuos sólidos del siguiente periodo.
29. De los documentos que obran en el expediente, se verifica que ENCOPE SAC presentó su Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos el 13 de enero de 2012<sup>31</sup>, es decir, dentro del plazo legal, pero no incluyó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos. En esa oportunidad, la recurrente solo indicó que dicho plan se encontraba en elaboración, conforme consta en la siguiente acta tomada del formato presentado por la referida empresa:

<b>4.0 Plan de manejo para el siguiente periodo</b> Se esta elaborando por la empresa verificada
Adjuntar el plan de manejo de residuos sólidos para el siguiente periodo, que incluya todas las actividades a desarrollar

30. Asimismo, ENCOPE SAC tenía plazo para presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 hasta el 20 de enero de 2012. Sin embargo, conforme consta en el considerando 4 de la presente resolución, la presentación se efectuó el 24 de enero de 2012, es decir luego del plazo legal establecido.
31. En consecuencia, queda acreditado que ENCOPE SAC no presentó su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012 dentro del plazo establecido en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Por tanto, corresponde desestimar los argumentos planteados por la recurrente.

---




<sup>31</sup> Foja 1.

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




32. 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 y en caso de verificarse la subsanación voluntaria 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*

33. 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.
34. 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 efectuarse conforme a la política ambiental nacional y demás normas e instrumentos de gestión ambiental<sup>32</sup>.
35. Entre las normas ambientales orientadas a regular la adecuada gestión de residuos sólidos, como bien jurídico protegido, corresponde señalar 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 vigente<sup>33</sup>.

  
  
  
<sup>32</sup> 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".

<sup>33</sup> 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.

- 
- 
- 
36. 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.
37. 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 manejo 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).
38. 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.
39. 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 cual 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.
40. 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*

---

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".

41. De acuerdo a los hechos descritos en el presente procedimiento administrativo sancionador, es preciso señalar que en la Resolución Directoral N° 506-2013-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 multa<sup>34</sup>, de acuerdo a la sanción administrativa establecida en el numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
42. 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° 506-2013-OEFA/DFSAI, se publicó la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD<sup>35</sup>, 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 correspondiente<sup>36</sup>.
43. 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.
44. Asimismo, conforme al numeral 5.2 del artículo 5° de la citada norma<sup>37</sup>, se señala que cuando los administrados subsanen de manera voluntaria conductas que

<sup>34</sup> Foja 28, Considerando N° 28 de la Resolución Directoral N° 512-2013-OEFA/DFSAI.

<sup>35</sup> Vigente desde el 29 de noviembre de 2013.

<sup>36</sup> 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

"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".

<sup>37</sup> 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  
(...)



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.

45. 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 correspondiente<sup>38</sup>.
46. 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**":
- 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 Decisora<sup>39</sup> podrá calificar el supuesto de hecho como una "infracción leve" y sancionarlo con una amonestación. Esta es una situación transitoria aplicable hasta que culminen

---

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".

<sup>38</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.  
Disposición complementaria transitoria

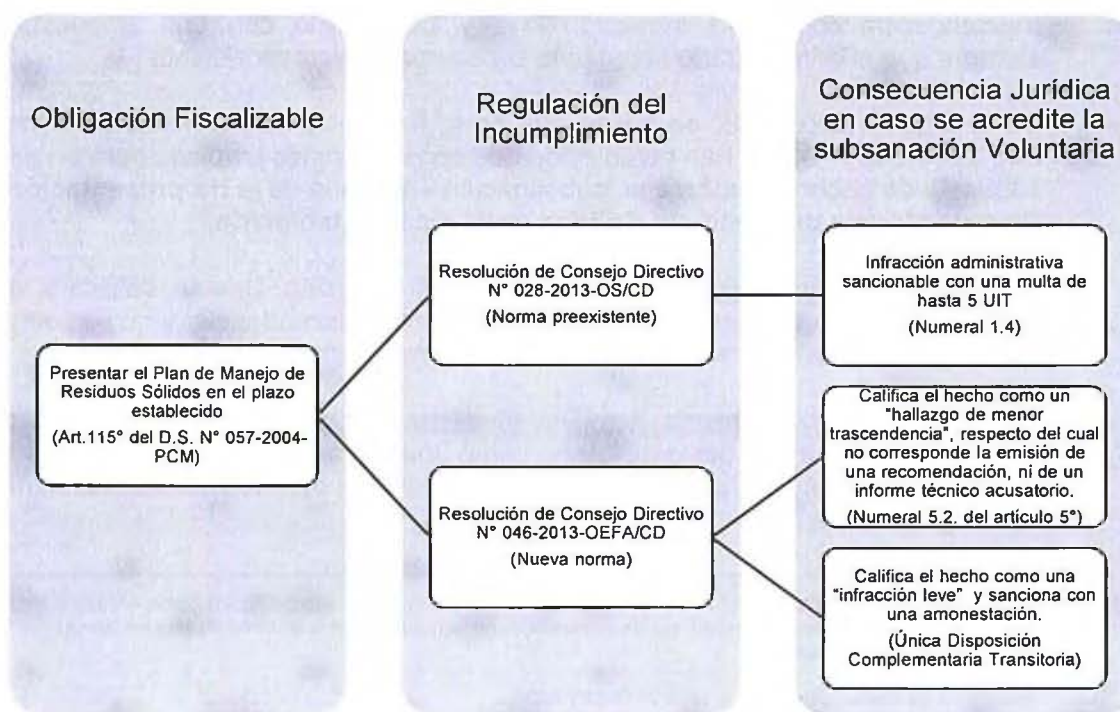
"Única.- Las disposiciones del presente Reglamento no resultan aplicables para los hallazgos de menor trascendencia que a la fecha de su entrada en vigencia se encuentren siendo investigados en un procedimiento administrativo sancionador. No obstante, la Autoridad Decisora podrá calificar dicho hallazgo como infracción leve y sancionarlo con una amonestación, siempre que el administrado acredite haberlo subsanado."

<sup>39</sup> 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.

los hallazgos de menor trascendencia que se encuentren siendo investigados en procedimientos administrativos sancionadores del OEFA.

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:

Gráfico N° 1: Supuestos de subsanación voluntaria



Fuente propia

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

47. 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

Handwritten signatures and marks on the left side of the page.



procedimiento administrativo sancionador la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, aplicando excepcionalmente la retroactividad benigna.

48. 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 Ambiental<sup>40</sup> (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 32-2013-OEFA/CD), es revisar en última instancia las resoluciones emitidas por la DFSAI.
49. 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**<sup>41</sup>.
50. 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 Perú<sup>42</sup>, 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.

<sup>40</sup> 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 resolutorio 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".

<sup>41</sup> 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".

<sup>42</sup> Constitución Política del Perú, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 1993

"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. Asimismo, dicho principio ha sido recogido en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>43</sup>, 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.
52. 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 produjeron<sup>44</sup>.
53. 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**.
54. 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 jurídica<sup>45</sup>.
55. 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:

<sup>43</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General  
"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).

<sup>44</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1300-2002-HC/TC. Fundamento jurídico 8.

<sup>45</sup> NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Tecnos. Madrid, 4° Edición, 2005, pp.244.

"(...) 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 favorable<sup>46</sup>". (Subrayado agregado)

56. 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 resolutivos 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.
57. 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 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.
58. 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.
59. 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

46

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, pp. 181.

Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD)<sup>47</sup>, 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.

60. 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.

Por tanto, en aplicación del principio de retroactividad benigna, no corresponde sancionar a EMCOPE SAC por la no presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012. En consecuencia, se debe revocar la Resolución Directoral N° 506-2013-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.

De acuerdo a la línea argumentativa expuesta, este Tribunal considera que carece de sustento pronunciarse respecto al argumento expuesto por EMCOPE SAC, recogido en el literal c) del considerando 7, referido aspectos aplicados en la determinación de la sanción ya que, en caso no dé por aceptado el recurso de apelación, la recurrente plantea que no es posible considerar un incumplimiento de 12 meses para generar sanción, ya que dicha empresa solo se habría retrasado en presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 9 días.

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;

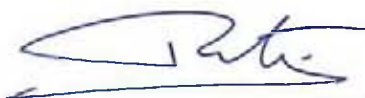
**SE RESUELVE:**

<sup>47</sup> En conformidad a lo señalado en el numeral 40 de la presente resolución.

**Artículo primero.-** REVOCAR la Resolución Directoral N° 506-2013-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2013; y, en consecuencia, disponer el ARCHIVO del procedimiento administrativo sancionador seguido contra la EMPRESA COMERCIALIZADORA DE PETROLEO S.A.C cuyos actuados obran en el Expediente N° 813-2013-OEFA/DFSAI/PAS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo Segundo.-** NOTIFICAR la presente resolución a EMPRESA COMERCIALIZADORA DE PETROLEO 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



.....  
**JOSE 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

