



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Energía**

RESOLUCIÓN N° 052-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE : 156-2013-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : AYACUCHO GAS S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 742-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 742-2015-OEFA/DFSAI del 7 de agosto de 2015, que declaró la responsabilidad de Ayacucho Gas S.A. por incumplir lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al haberse acreditado que la referida empresa no presentó la Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011, así como, el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012".

Lima, 5 de noviembre de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Ayacucho Gas S.A.¹ (en adelante, **Ayacucho Gas**) es titular de la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo (en adelante, **Planta Envasadora de GLP**), ubicada en Av. Del Ejército N° 749, distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho.
2. El 11 de junio de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**), efectuó una supervisión documental a cincuenta (50) empresas del sector de hidrocarburos a fin de verificar si estas cumplieron con presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, conforme a lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**) y en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314 (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**).

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20371972545.

3. Como resultado de dicha supervisión, la DS detectó que Ayacucho Gas no cumplió con presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 ni el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012 de la Planta Envasadora de GLP, por lo que elaboró el Informe Técnico N° 501-2012-OEFA/DS² del 11 de junio de 2012, recomendando poner a consideración de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de incentivos (en adelante, **DFSAI**) los resultados de la referida supervisión.
4. En atención al referido informe, mediante la Resolución Subdirectoral N° 376-2013-OEFA-DFSAI/SDI³ del 16 de mayo de 2013, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la DFSAI inició un procedimiento administrativo sancionador contra Ayacucho Gas.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Ayacucho Gas⁴, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 742-2015-OEFA/DFSAI⁵ del 7 de agosto de 2015, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁶, conforme se detalla en el Cuadro N° 1 a continuación⁷:

² Foja 1 al 3.

³ Foja 5 al 17.

⁴ Presentado mediante escrito de fecha 6 de diciembre de 2013 (fojas 10 a 12).

⁵ Fojas 47 a 54.

⁶ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

⁷ Con relación a la imposición de una medida correctiva, la DFSAI señaló que, en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de las "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país", aprobadas por Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, no correspondía imponer a Ayacucho Gas una medida correctiva.



Cuadro N° 1: Detalle de las infracciones por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Ayacucho Gas en la Resolución Directoral N° 742-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	No presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011, correspondiente a la Planta Envasadora de GLP Ayacucho dentro del plazo legal establecido.	Artículo 37° de la Ley N° 27314 ⁸ , en concordancia con el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁹ .	Numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2007-OS/CD ¹⁰ .
2	No presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, dentro del plazo legal establecido.	Artículo 37° de la Ley N° 27314, en concordancia con el artículo 115° del Decreto Supremo N°057-2004-PCM.	Numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2007-OS/CD y sus modificatorias.

Fuente: Resolución Directoral N° 742-2015-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 742-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

⁸ LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de junio 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:

37.1 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.

37.3 Un Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos por cada operación de traslado de residuos peligrosos, fuera de instalaciones industriales o productivas, concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales y similares. Esta disposición no es aplicable a las operaciones de transporte por medios convencionales o no convencionales que se realiza al interior de las instalaciones o áreas antes indicadas."

⁹ DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314 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.

¹⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Anexo 1	No proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por OSINERMING y/o por reglamentación		
	Infracción	Base Normativa	Sanción pecuniaria
1.4	Incumplimiento de reportes y otras obligaciones de generador de residuos sólidos	Arts. 3°,25°, 50°, 85° y 88° del Reglamento aprobado por D.S. N°015-2006-EM. Arts.25° y 115° del Reglamento aprobado por D.S. N°057-2004-PCM.	Hasta 5 UIT

- (i) Los titulares de las actividades de hidrocarburos y generadores de residuos sólidos, deben presentar ante la autoridad administrativa competente para la fiscalización de los residuos sólidos no municipales en el subsector de hidrocarburos, la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos dentro de los primeros quince (15) días del año respectivo.
- (ii) En tal sentido, el 11 de junio de 2012, la DS del OEFA emitió el Informe Técnico N° 501-2012-OEFA/DS, señalando que el recurrente no había cumplido con presentar dichos documentos dentro del plazo legal.
- (iii) Asimismo, sobre lo señalado por Ayacucho Gas de que en el año 2011 no realizó actividades en su Planta Envasadora de GLP, la DFSAI señaló que mediante el Oficio N° 2664-2014-OES-GFHL/UPPD, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) remitió documentación sobre las actividades de hidrocarburos en la citada planta, de la cual se desprende que la suspensión de las actividades de Ayacucho Gas duró desde el 9 de noviembre de 2009 hasta el 11 de marzo de 2010. Por tanto, la administrada tenía la obligación de presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos el año 2012.
- (iv) De otro lado, la primera instancia administrativa indicó que el OEFA es el organismo competente para supervisar el cumplimiento de la presentación de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos el año 2012.

7. El 7 de setiembre de 2015¹¹, Ayacucho Gas interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 742-2015-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:

- a) A la fecha de expedirse el Informe Técnico N° 501-2012-OEFA/DS, el OEFA no contaba con un Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador, por lo que a fin de *"darle competencia le era compatible el Procedimiento Administrativo de OSINERGMIN"* aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 640-2007-OS/CD, el mismo que se encontraba vigente en la fecha de supervisión, y el cual establecía en el inciso 28.1 del artículo 28° que el plazo máximo para la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores es de ciento ochenta (180) días hábiles, pudiendo ampliarse excepcionalmente por noventa (90) días.
- b) En tal sentido, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador venció el 13 de junio de 2012, por lo cual debió archiversse el procedimiento; sin embargo, y contrariamente a la normativa expuesta, se determinó su responsabilidad, incurriéndose en una causal de nulidad, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 10° de la

¹¹ Fojas 56 a 67.



Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).

- c) De otro lado, señaló que *"...la causa fundamental de los presuntos incumplimientos es la falta de difusión de las normas y obligaciones ambientales ya que ni OSINERGMIN ni el Ministerio de Energía y Minas publicitaron estas normas y los administrados por desconocimiento de las mismas incumplieron estas obligaciones..."*¹².

II. COMPETENCIA

8. 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 (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹³, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325¹⁴, 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.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados,

¹² Foja 66.

¹³ **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.

¹⁴ **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, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁵.

11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁶ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁷, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁸, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA¹⁹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.



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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. 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)²⁰.
14. 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**)²¹, 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.
15. 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 cuanta 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.
16. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan 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 ambiente²².
17. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²³, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de

c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

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

²¹ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁴; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁵.

18. 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.
19. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio 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 inciertos²⁶.
20. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

21. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Si en el presente caso eran aplicables las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N°640-2007-OS/CD.
 - (ii) Si el desconocimiento de la normativa que establece la obligación ambiental fiscalizable exime de responsabilidad a Ayacucho Gas.

(...)

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.

²⁴ 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".

²⁵ 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.

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



V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si en el presente caso eran aplicables las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N°640-2007-OS/CD

22. En su recurso de apelación, Ayacucho Gas señaló que a la fecha de expedirse el Informe Técnico N° 501-2012-OEFA/DS, el OEFA no contaba con un "Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador", por lo que a fin de *"darle competencia le era compatible el Procedimiento Administrativo de OSINERGMIN"* aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 640-2007-OS/CD, el mismo que se encontraba vigente en la fecha de supervisión, y establecía en el inciso 28.1 del artículo 28° que el plazo máximo para la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores era de ciento ochenta (180) días hábiles, pudiendo ampliarse excepcionalmente a noventa (90) días. En tal sentido, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador venció el 13 de junio de 2012. Por tanto, el administrado consideró que al haberseles sancionado luego del vencimiento del plazo se ha incurrido en causal que acarrea la nulidad prevista en el artículo 10° de la Ley N° 27444.
23. Al respecto, debe indicarse que el artículo 235° de la Ley N° 27444²⁷, dispone que el procedimiento administrativo sancionador se inicia siempre de oficio, debiendo la autoridad instructora del procedimiento formular la respectiva notificación de cargo al posible sancionado para que presente sus descargos correspondientes.
24. En el presente caso, mediante la Resolución Subdirectoral N° 376-2013-OEFA-DFSAI/SDI del 16 de mayo de 2013 la Subdirección de Instrucción e Investigación

²⁷ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 235°.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción. En caso de que la estructura del procedimiento contemple la existencia diferenciada de órganos de instrucción y órganos de resolución concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora formulará propuesta de resolución en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción. Recibida la propuesta de resolución, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento.
6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quien denunció la infracción, de ser el caso.

de la DFSAI dio inicio al procedimiento administrativo sancionador contra Ayacucho Gas, en razón que la DS le comunicó - mediante el Informe Técnico N° 501-2012-OEFA/DS – el hallazgo detectado en la supervisión documental²⁸, referido a la falta de presentación de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2011 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012.

25. En tal sentido, contrariamente a lo sostenido por Ayacucho Gas, a fin de determinar la normativa que regulaba el procedimiento administrativo sancionador en el presente caso, debe tenerse en cuenta el momento en que se inició el procedimiento administrativo sancionador y no la fecha en que se efectuó la supervisión documental.
26. Ahora bien, debe mencionarse que la Resolución de Consejo Directivo N° 640-2007-OS/CD²⁹ tenía como objeto establecer el procedimiento administrativo sancionador aplicable a las actividades sujetas al ámbito de competencia de Osinergmin.
27. Sin embargo, debe precisarse que a la fecha de inicio del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Ayacucho Gas, esto es, el **16 de noviembre de 2013**³⁰, ya resultaban aplicables las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA³¹ (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**), la cual se encontraba vigente desde el **14 de diciembre de 2012**.
28. Por tanto, y contrariamente a lo señalado por la recurrente, el procedimiento administrativo sancionador no se encontraba bajo los alcances de la Resolución de

²⁸ Debe indicarse que según el artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del OEFA publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2013 uno de los tipos de supervisión directa es:

Artículo 6°.- De los tipos de supervisión directa

(...)

6.3 En función del lugar donde se realiza, la supervisión directa puede ser:

(...)

b) **Documental:** No se realiza en las instalaciones del administrado, y consiste en el análisis de información documental relevante correspondiente a la actividad desarrollada por el administrado.

Actualmente, esta definición se encuentra recogida en el artículo 9° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD, que aprobó el nuevo Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015.

²⁹ Cabe indicar que dicha norma estuvo vigente hasta el 12 de diciembre de 2009 puesto que fue derogada por Resolución de Consejo Directivo N° 233-2009-OS/CD.

³⁰ Ello en razón a que Ayacucho Gas fue notificada con la Resolución Subdirectoral N° 376-2013-OEFA-DFSAI/SDI el 15 de noviembre de 2013.

³¹ **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 3°.- Disponer que las disposiciones de carácter procesal del presente Reglamento se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, en la etapa que se encuentren.

Consejo Directivo N° 640-2007-OS/CD, sino que le eran aplicables los plazos establecidos en la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD que regula los procedimientos administrativos sancionadores seguidos bajo la competencia del OEFA.

29. Sin perjuicio de lo expuesto, debe precisarse que conforme a lo dispuesto en el numeral 140.3 del artículo 140° de la Ley N° 27444, la actuación administrativa fuera de término no queda afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente lo disponga de esa manera por la naturaleza perentoria del plazo³². Por tanto, el incumplimiento del plazo de desarrollo del procedimiento administrativo sancionador no tiene como consecuencia prevista en la norma, su nulidad o invalidez³³; adicionalmente, de la revisión de los actuados que obran en el expediente se desprende que en el presente procedimiento administrativo sancionador se ha respetado las garantías consustanciales al debido proceso³⁴. Por tanto y en virtud de lo antes descrito, el argumento formulado por la administrada debe ser desestimado.

V.2. Si el desconocimiento de la normativa que establece la obligación ambiental fiscalizable exime de responsabilidad a Ayacucho Gas

30. El numeral 119.2 del artículo 119° de la Ley N° 28611³⁵ dispone que la gestión de residuos sólidos es responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

³² LEY N° 27444.
Artículo 140°.- Efectos del vencimiento del plazo
(...)

140.3 El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo.

³³ En todo caso, frente a una eventual paralización o infracción de los plazos establecidos legalmente, la administrada pudo haber presentado una "queja por defectos de tramitación", en los términos previstos en el artículo 158° de la Ley N° 27444; sin embargo, no lo hizo.

³⁴ Del mismo modo, se observa que la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa de Ayacucho Gas dentro del plazo de los cuatro (4) años establecida en el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444:
Artículo 233°.- Prescripción
233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.
(...)

³⁵ 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.

31. Asimismo, de acuerdo a los artículos 1° y 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**) en concordancia con el artículo 3° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**), las disposiciones contenidas en dichos dispositivos legales son de aplicación al conjunto de actividades relativas a la gestión y manejo de residuos sólidos; siendo de cumplimiento obligatorio para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional³⁶.
32. En esa línea y, de acuerdo con el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, concordado con los artículos 6° y 37° de la Ley N° 27314, corresponde a los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal la obligación formal de presentar a la autoridad fiscalizadora, dentro del plazo de los 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 anual.
33. Sobre el particular, Ayacucho Gas señaló que *"...la causa fundamental de los presuntos incumplimientos es la falta de difusión de las normas y obligaciones ambientales ya que ni OSINERGMIN ni el Ministerio de Energía y Minas publicitaron estas normas y los administrados por desconocimiento de las mismas incumplieron estas obligaciones..."*.
34. No obstante lo señalado por la apelante, las disposiciones establecidas en la Ley N° 27314 y en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, fueron publicadas en el

³⁶

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.

Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal

El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.

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

6.- El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias de la presente Ley.

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 3°.- Ámbito de aplicación

El Reglamento es de aplicación al conjunto de actividades relativas a la gestión y manejo de residuos sólidos; siendo de cumplimiento obligatorio para toda persona natural o jurídica, pública o privada dentro del territorio nacional.



diario oficial El Peruano y se encontraban vigentes a partir del 22 de julio de 2000³⁷ y el 25 de julio de 2004, respectivamente.

35. En ese sentido, este Colegiado considera que la alegación referida al desconocimiento de una norma no exime de responsabilidad al apelante dado que el artículo 109° de la Constitución Política del Perú³⁸ establece que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación salvo disposición contraria que postergue su vigencia y se presume que esta es conocida por toda la ciudadanía, sin que pueda aducirse como medio de defensa, su desconocimiento.
36. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional³⁹ ha indicado que: *"(...) la exigencia constitucional de que las normas sean publicadas en el diario oficial El Peruano, está directamente vinculada con el principio de seguridad jurídica, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, su posibilidad de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de éstos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas"*.
37. Adicionalmente, resulta pertinente precisar que Ayacucho Gas, cuenta con Registro de Hidrocarburos N° 0001-PEGL-05-2001, y opera la planta envasadora de GLP ubicada en el distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho; por lo que al ser una persona jurídica con autorización para el desarrollo de actividades de hidrocarburos, es conocedora de las normas que regulan su actividad, de las obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo como titular para operar una planta de envasadora de GLP, así como de las consecuencias de la inobservancia de las mismas.
38. Finalmente, y de acuerdo al artículo 144° de la Ley N° 28611, la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, -en la que se encuentran las actividades relacionadas con los hidrocarburos-, es objetiva. Ello implica que la acción u omisión que constituya incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables correspondientes al sector de hidrocarburos, es sancionable sin tomarse en consideración el desconocimiento de la normativa⁴⁰.

³⁷ Ello en razón a lo dispuesto en la Décimocuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314 que dispuso:

Decimocuarta.- Vigencia de la Ley

Esta Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

³⁸ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

Artículo 109°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC. Fundamento jurídico 24.

⁴⁰ **LEY N° 28611**

Artículo 144°.- De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142° precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 742-2015-OEFA/DFSAL del 7 de agosto de 2015, que declaró responsable a Ayacucho Gas S.A. por incumplir lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314, concordado con el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Ayacucho Gas S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.


.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUILO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.